

NAVALE BELLUM NAUTIS DOCERE

Revista da Escola de Guerra Naval

Periódico Especializado em Estudos Estratégicos

v.23, n.2, maio/ago. de 2017

A INDÚSTRIA DE DEFESA E A AUTONOMIA ESTRATÉGICA: A POSIÇÃO DO BRASIL E A COOPERAÇÃO EM DEFESA DA AMÉRICA DO SUL

Héctor Luis Sant Pierre
José Augusto Zague

REPUTATION AND PEACEKEEPING MISSIONS: BRAZIL AND MIDDLE POWERS IN CHALLENGING TIMES

Sabrina Evangelista Medeiros
André Panno Beirão

BRASIL E ARGENTINA: O FIM DA CORDIALIDADE OFICIAL SOB A ÓTICA DAS LÓGICAS DE ANARQUIA

Thiago Moreira de Souza Rodrigues
Ariane Costa dos Santos

O RETORNO DE “SHATTERBELT” DA EUROPA CENTRO-ORIENTAL E O GRUPO DE VISEGRAD NA ESTRATÉGIA OCIDENTAL DE CONTENÇÃO DA RÚSSIA

Daniel Santos Kosinski
Nikola Parizkova

COALIZÕES ESTRATÉGICAS PARA A DIPLOMACIA MARÍTIMA: O DESENVOLVIMENTO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA INTERNACIONAL PARA OS OCEANOS

Etiene Villela Marroni

PARTENARIATS DE TRANSFERT DE TECHNOLOGIE: ETUDE DE CAS BRÉSILIENS DES FACTEURS QUI LES MÈNENT À LA RÉUSSITE OU À L'ÉCHEC

Eugenio Campos Huguenin

DEFESA E DESENVOLVIMENTO NO GOVERNO LULA

Alcides Eduardo dos Reis Peron
Patrícia Capelini Borelli

VANTAGENS E LIMITES DO CHOKE POINT DE NATAL NA GEOESTRATÉGIA DE DEFESA NACIONAL

Edu Silvestre de Albuquerque

Revista da Escola de Guerra Naval



Rio de Janeiro, v.23, n.2, maio/ago. de 2017



ESCOLA DE GUERRA NAVAL

A Revista da Escola de Guerra Naval é um periódico especializado em Estudos Estratégicos que tem o propósito de disseminar e promover intercâmbio, em níveis nacional e internacional, de conhecimentos relativos à Defesa com ênfase na área de Ciência Política e Relações Internacionais. Desta forma, tem como objetivo proporcionar maior integração entre a Marinha do Brasil e a sociedade, publicando artigos científicos, comunicações e resenhas.

COMANDANTE DA MARINHA:

Almirante de Esquadra Eduardo Bacellar Leal Ferreira

CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA ARMADA:

Almirante de Esquadra Ilques Barbosa Júnior

DIRETOR DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL:

Contra-Almirante André Luiz Silva Lima de Santana Mendes

PRESIDENTE DO CENTRO DE ESTUDOS POLÍTICO-ESTRATÉGICOS – MB

Almirante de Esquadra (Ref^o-FN) Alvaro Augusto Dias Monteiro

SUPERINTENDENTE DE PESQUISA E PÓS GRADUAÇÃO

Contra-Almirante (RM1) Márcio Magno de Farias Franco e Silva

ISSN 1809-3191

e-ISSN 2359-3075

maio/agosto de 2017, vol. 23, n. 2

CORRESPONDÊNCIA:

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CENTRO DE ESTUDOS POLÍTICO-ESTRATÉGICOS

Av. Pasteur, 480 - Praia Vermelha - Urca

CEP 22290-255 Rio de Janeiro/RJ - Brasil

(21) 2546-9394 revista@egn.mar.mil.br

Aos cuidados do Editor Executivo da Revista da Escola de Guerra Naval

Os trabalhos poderão ser apresentados em conformidade com as Instruções aos Autores, contidas na última página de cada volume, para o e-mail: revista@egn.mar.mil.br

R. Esc. Guerra Nav. (Ed. Por.)	Rio de Janeiro	v. 23	n. 2	p. 281 - 540	maio/ago 2017
--------------------------------	----------------	-------	------	--------------	---------------

A **Revista da Escola de Guerra Naval** é uma publicação quadrimestral, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM), sem fins lucrativos, **que publica, prioritariamente, trabalhos originais e inéditos.**

A política editorial da Revista estabelece que os artigos devem apresentar uma reflexão inovadora e contribuir para o desenvolvimento de um pensamento estratégico autóctone em matéria de Defesa, particularmente, no que se refere ao Poder Marítimo.

Todos os artigos para publicação estão condicionados ao processo de avaliação por pares e a aprovação dos membros do Conselho Editorial ou do Conselho Consultivo.

Os artigos publicados pela Revista são de exclusiva responsabilidade de seus autores, não expressando, necessariamente, o pensamento da Escola de Guerra Naval nem o da Marinha do Brasil.

Direitos desta edição reservados à EGN, podendo ser reproduzidos desde que citados a fonte e informado à Escola de Guerra Naval.

EDITOR CHEFE:

Walter Maurício Costa de Miranda (*EGN/CEPE, RJ, RJ, Brasil*)

CONSELHO EDITORIAL CIENTÍFICO

Afonso Barbosa (*EGN/CEPE, RJ, RJ, Brasil*)
Alcides Costa Vaz (*UNB, DF, Brasil*)
André Barata Nascimento (*U Beira Int., Beira, Portugal*)
Angela da Rocha (*PUC-RJ, RJ, Brasil*)
Antônio Celso Alves Pereira (*UERJ, RJ, RJ, Brasil*)
Antônio Manuel F. da Silva Ribeiro (*Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, Portugal*)
Antonio Ruy de Almeida Silva (*PUC-RJ, RJ, Brasil*)
Eurico de Lima Figueiredo (*UFF, Niterói, RJ, Brasil*)
Fernando Manoel Fontes Diégues (*EGN/CEPE, RJ, RJ, Brasil*)
Francisco Carlos Teixeira da Silva (*UF RJ, RJ, RJ, Brasil*)
Helena Carreiras (*Univ. Lisboa, Lisboa, Portugal*)
José Miguel Arias Neto (*UEL, Londrina, PR, Brasil*)
José Murilo de Carvalho (*UF RJ, RJ, RJ, Brasil*)
Marcio Scalercio (*PUC-RJ, RJ, Brasil*)
Mario Cesar Flores (*EGN/CEPE, RJ, RJ, Brasil*)
Michael Pavkovic (*USNWC, Newport, RI, USA*)
Mônica Herz (*PUC-RJ, RJ, Brasil*)
Reginaldo Gomes Garcia dos Reis (*EGN/CEPE, RJ, RJ, Brasil*)
Rodrigo Fernandes More (*UNIFESP, SP, SP, Brasil*)
Williams Gonçalves (*UERJ, RJ, RJ, Brasil*)

EQUIPE EDITORIAL

Editor Científico:
Nival Nunes de Almeida (*UERJ, RJ, RJ, Brasil*)

Editores Assistentes:
André Panno Beirão (*EGN/PPGEM, RJ, RJ, Brasil*)
Sabrina Evangelista Medeiros (*Inter-American Defense College, Washington, DC*)
William de Sousa Moreira (*UFF, Niterói, RJ, Brasil*)

Assessora da Revista:
Elaine Pires

Revisor:
Geraldo Bassani
Jansen Coli Calil (*EGN/SPP, RJ*)
Thais Abyeäille Dedeo (*EGN/SPP/NAC, RJ*)

Diagramação e Programação Visual:
Guilherme Jesus Pires de Mello (*EGN/SPP/LSC, RJ*)

Normalização:
Nathalice Bezerra Cardoso
Simone Freire Pinheiro

Auxiliar Técnico:
Augusto Davi Meirelles Neves

Indexado em:

Qualis/CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
LATINDEX - Sistema regional de información para revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
ICAP - Indexação Compartilhada de Artigos de Periódicos
SUMARIOS - Sumários de Revistas Brasileiras

Revista da Escola de Guerra Naval. – v. 23, n. 2, (maio./ago. 2017). – Rio de Janeiro:
Escola de Guerra Naval, 1968 – v. ; 22 cm.
Quadrimestral
ISSN 1809-3191 e-ISSN 2359-3075
1. Brasil. Marinha – Periódicos. I. Brasil. Marinha. Escola de Guerra Naval. II. Título.
CDD:355

PALAVRAS DO DIRETOR

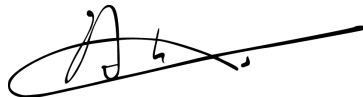
É com satisfação que apresento o mais recente número da Revista da Escola de Guerra Naval dando continuidade ao objetivo de disseminar e promover intercâmbio de conhecimentos, em níveis nacional e internacional, com ênfase nas áreas de Ciência Política, Relações Internacionais e Defesa.

Este número, que consolida a quadrimestralidade de nosso periódico, é aberto com o artigo “A indústria de defesa e a autonomia estratégica: a posição do Brasil e a cooperação em defesa da América do Sul” que abarca alguns dos principais aspectos da Estratégia Nacional de Defesa como a ciência e tecnologia, a indústria de defesa e a cooperação sul-americana.

Completam esta edição outros sete textos que representam diferentes aspectos das temáticas geopolíticas e de estratégia. Estes artigos trazem em seu bojo reflexões, análises, relatos de experiências e aportes teóricos nas áreas de operações de paz, ciência e tecnologia, alianças estratégicas e estratégia marítima.

Assim, alicerçada em um projeto que liga a pesquisa acadêmica e a pós-graduação, espera-se que os textos veiculados por este exemplar extrapolem os limites da comunidade de defesa e alcancem outros espaços importantes, conquistem novos leitores e provoquem reflexões densas visando a ampliação e o aprimoramento de um pensamento estratégico marítimo autóctone.

Desejo a todos uma agradável leitura!



André Luiz Silva Lima de Santana Mendes
Contra-Almirante
Diretor

■ ARTIGOS

- A INDÚSTRIA DE DEFESA E A AUTONOMIA ESTRATÉGICA: 297
A POSIÇÃO DO BRASIL E A COOPERAÇÃO EM DEFESA DA
AMÉRICA DO SUL
Héctor Luis Sant Pierre
José Augusto Zague
- REPUTAÇÃO E MISSÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ: 328
BRASIL E POTÊNCIAS MÉDIAS EM TEMPOS DE DESAFIOS
Sabriana Evangelista Medeiros
André Panno Beirão
- BRASIL E ARGENTINA: O FIM DA CORDIALIDADE OFICIAL SOB A 353
ÓTICA DAS LÓGICAS DE ANARQUIA
Ariane Costa dos Santos
Thiago Moreira de Souza Rodrigues
- O RETORNO DE “SHATTERBELT” DA EUROPA 371
CENTRO-ORIENTAL E O GRUPO DE VISEGRAD NA
ESTRATÉGIA OCIDENTAL DE CONTENÇÃO DA
RÚSSIA
Daniel Santos Kosinski
Nikola Parizkova
- COALIZÕES ESTRATÉGICAS PARA A DIPLOMACIA 400
MARÍTIMA: O DESENVOLVIMENTO DE UMA
POLÍTICA PÚBLICA INTERNACIONAL PARA OS
OCEANOS
Etiene Villela Marroni

PARCERIAS DE TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA: ESTUDO DE CASO BRASILEIRO DOS FATORES QUE LEVAM AO ÊXITO OU AO FRACASSO Eugenio Campos Huguenin	443
DEFESA E DESENVOLVIMENTO NO GOVERNO LULA Patrícia Capelini Borelli Alcides Eduardo dos Reis Peron	481
VANTAGENS E LIMITES DO CHOKE POINT DE NATAL NA GEOESTRATÉGIA DE DEFESA NACIONAL Edu Silvestre de Albuquerque	511
NORMAS PARA PUBLICAÇÃO	535

■ ARTICLES

- THE DEFENSE INDUSTRY AND STRATEGIC AUTONOMY: 297
THE POSITION OF BRAZIL AND COOPERATION IN DEFENSE
IN SOUTH AMERICA
Héctor Luis Sant Pierre
José Augusto Zague
- REPUTATION AND PEACEKEEPING MISSIONS: BRAZIL 328
AND MIDDLE POWERS IN CHALLENGING TIMES
Sabriana Evangelista Medeiros
André Panno Beirão
- BRAZIL AND ARGENTINA: THE END OF THE OFFICIAL 353
CORDIALITY UNDER THE LENSES OF THE LOGIC OF ANARCHY
Ariane Costa dos Santos
Thiago Moreira de Souza Rodrigues
- THE RETURN OF CENTRAL AND EASTERN 371
EUROPEAN “SHATTERBELT” AND THE VISEGRAD
GROUP WITHIN WESTERN STRATEGY FOR RUSSIA’S
CONTAINMENT
Daniel Santos Kosinski
Nikola Parizkova
- STRATEGIC COALITIONS FOR MARITIME DIPLOMACY 400
BRIEF CONSIDERATIONS
Etiene Villela Marroni

PARTENARIATS DE TRANSFERT DE TECHNOLOGIE: ETU- DE DE CAS BRÉSILIENS DES FACTEURS QUI LES MÈNENT À LA RÉUSSITE OU À L'ÉCHEC Eugenio Campos Huguenin	443
DEFENSE AND DEVELOPMENT IN BRAZIL UNDER LULA DA SILVA'S GOVERNMENT: A POSSIBLE CONVERGENCE? Patrícia Capelini Borelli Alcides Eduardo dos Reis Peron	481
THE IMPORTANCE OF NATAL'S CHOKE POINT Edu Silvestre de Albuquerque	511
ARTICLES SUBMISSION GUIDELINES	535

HÉCTOR LUIS SAINT PIERRE

Doutor em Filosofia Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e pós-doutor pela FAPESP/Universidade Autónoma de México. Desde outubro de 2015 desempenha-se como coordenador executivo do Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais da UNESP. Coordena a área de Paz, Defesa e Segurança Internacional da Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas. Fundador e líder do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES) da UNESP.

JOSÉ AUGUSTO ZAGUE

Doutorando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP) na área de concentração Paz, Defesa e Segurança Internacional. Pesquisador do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES), desde 2010.

ALCIDES EDUARDO DOS REIS PERON

Doutor (2016) em Política Científica e Tecnológica pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Foi Analista de Relações Internacionais na empresa Amazul (2016-2017). É Pesquisador do Grupo de Análise de Políticas e Inovação DPCT-UNICAMP (GAPI). Atualmente é Professor na Graduação e no MBA da Universidade Anhembi Morumbi (Laureate University).

PATRICIA CAPELINI BORELLI

Doutoranda em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas (Unesp/Unicamp/PUC-SP). Mestre em Estudos Estratégicos pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos do Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense. Associada-estudante da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED), desde 2015.

SABRINA EVANGELISTA MEDEIROS

Doutora em Ciência Política pelo IUPERJ (2005). Professora Associada da Escola de Guerra Naval, no Centro de Estudos Político-Estratégicos, que contempla o Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM-EGN/MB). Entre 2013 e 2015 foi Professora de Economia Política da Defesa e Segurança no Colégio Internamericano de Defesa (CID-IADC Inter-American Defense College - Faculty Member), da Organização dos Estados Americanos (OEA - OAS Organization of American States).

ANDRÉ PANNÓ BEIRÃO

Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Coordenador-Adjunto da CAPES da Área de Ciência Política e Relações Internacionais para Mestrado Profissionais. Pesquisador do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Escola de Guerra Naval. Membro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, do Instituto de Geopolítica de Portugal e da Sociedade Brasileira de Direito Internacional.

ARIANE COSTA DOS SANTOS

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI-UERJ). Bolsista da CAPES e integrante do Grupo de Pesquisa do CNPq sobre Política Externa Brasileira e América do Sul. Professora de Ciência Política e Relações Internacionais na Universidade Cândido Mendes (2017) e Secretária Executiva do Jornal Informativo Infoneiba/ Núcleo de Estudos Internacionais Brasil-Argentina.

THIAGO MOREIRA RODRIGUES

Doutor (2008) em Relações Internacionais pela PUC-SP; com estágio doutoral, em 2007, no Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine (IHEAL) da Université de la Sorbonne Nouvelle (Paris III). É professor no Departamento de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais do Instituto de Estudos Estratégicos (INEST) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Na UFF, é professor na Graduação em Relações Internacionais e nos Programas de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança (PPGEST) e Ciência Política (PPGCP)

DANIEL SANTOS KOSINSKI

Doutorando em Economia Política Internacional pelo Programa de Pós Graduação em Economia Política Internacional (PEPI) do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ, 2015-). Especialista em Políticas Públicas pelo Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas (PPED) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ, 2013-2014).

NIKOLA PARIZKOVA

Mestranda em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e em Estudos de Mídia pela Universidade Carolina, República Tcheca. Tem experiência na área de Estudos de Mídia, com ênfase em Teoria da Comunicação.

ETIENE VILLELA MARRONI

Doutora em Ciência Política. Professora adjunta da Universidade Federal de Pelotas/RS (Brasil) e coordenadora / pesquisadora do Laboratório de Política Internacional e Gestão do Espaço Oceânico. Atualmente, dedica-se ao estudo do Planejamento Espacial Marinho em consonância com a diplomacia, envolvendo as relações multilaterais com os países em relação ao espaço oceânico. Professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política/UFPel.

EUGENIO CAMPOS HUGUENIN

Mestre em Ciências Políticas e Sociais na especialidade de Defesa e Dinâmicas Industriais pela Universidade Paris II Panthéon-Assas (2015-2016). Tem experiência na área de Defesa e seu atual tema de interesse de pesquisa é a Indústria de Defesa e a Dimensão Informacional do conflito.

EDU SILVESTRE DE ALBUQUERQUE

Doutor em Geografia pela Universidade Federal de Santa Catarina. Atualmente é professor adjunto da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e professor permanente do Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia da UFRN (Mestrado e Doutorado).

A INDÚSTRIA DE DEFESA E A AUTONOMIA ESTRATÉGICA: A POSIÇÃO DO BRASIL E A COOPERAÇÃO EM DEFESA NA AMÉRICA DO SUL

Héctor Luis Saint Pierre¹

José Augusto Zague²

RESUMO

O domínio da indústria e da tecnologia para a defesa condiciona a autonomia estratégica dos países. Aqui mostramos como esse axioma orientou os investimentos no setor durante o governo Dilma Rousseff, tendo como direção as coordenadas propostas na Estratégia Nacional de Defesa (END). Para isso, esse documento exige nas compras de material de defesa a transferência de tecnologia do país vendedor, buscando evitar ou atenuar a dependência dos provedores externos. Contudo, tanto na produção interna de armamentos quanto na cooperação sul-americana no setor, acreditamos que, sem transparência entre as áreas da defesa, o empresariado e os centros de pesquisa e desenvolvimento (civis e militares), as boas intenções para obter a autonomia estratégica dificilmente sairão do papel.

Palavras-chave: Indústria de Defesa, Autonomia, Tecnologia.

¹ Universidade Estadual Paulista (Unesp), São Paulo - SP, Brasil. hector.sp@ipprl.unesp.br

² Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), São Paulo - SP, Brasil. jzague6@hotmail.com

INDÚSTRIA DE DEFESA: O CASO DO BRASIL

Uma indústria de defesa (ID) bem desenvolvida, com pesquisa científica e tecnológica associada ao empresariado nacional é considerada estratégica para a formulação autônoma da política de defesa. Uma ID moderna e um parque científico-tecnológico correlato reduziria consideravelmente a dependência estratégica externa na aquisição, manutenção e modernização do material de defesa (MD).

A independência de provedores externos amplia a autonomia no emprego dos meios de defesa, reforça a capacidade dissuasória e aumenta a liberdade da decisão política. Não obstante, para o desenvolvimento da ID concorrem algumas variáveis específicas, sobretudo no campo da tecnologia sensível, que exercem um efeito que circunscreve a capacitação para produzir MD sofisticado a um número muito reduzido de países que limitam a capacidade decisória dos países dependentes. Como procurar autonomia estratégica em um contexto nacional e regional de baixos investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D), mercado interno e regional reduzido e uma política de defesa ciclótica?

A ID é um setor que depende da orientação, da proteção e incentivo (inclusive financeiro) do Estado para sua implantação e desenvolvimento, que exige um longo prazo de maturação. Também exige um envolvimento do Estado em: 1) financiamento ou participação direta na P&D de produtos e aquisição de tecnologia cooperando com outros Estados; 2) compromisso de compra do MD produzido pela ID; 3) disponibilidade de uma burocracia governamental, especialmente nos canais diplomáticos, para favorecer as vendas no exterior; 4) criação de mecanismos para compatibilizar os custos de produção com os preços da concorrência e financiamento público nas vendas externas por meio de crédito para os compradores; e 5) isenção de tributos para atrair o investimento de capitais privados para a ID.

No Brasil, a implantação de centros de P&D de tecnologias aplicadas à área militar, vis-à-vis o avanço da industrialização entre as décadas de 1950 e 1970, propiciou um arranjo produtivo induzido pelo Estado que deu origem a importantes empresas produtoras de MD no país. Com fomento estatal, articulou-se entre as instituições de P&D vinculadas às organizações militares uma política de benefícios destinados às empresas privadas e estatais, dedicadas à produção de MD. A pedra fundamental desse modelo, o Centro Técnico Aeroespacial (CTA), foi fundado em 1954. Com a evolução no setor de P&D no âmbito da

Força Aérea (FAB), criou-se em 1969 a Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER), e nos anos 1970 os complexos de P&D da Marinha e da Força Aérea foram expandidos substancialmente (CONCA, 1997, p. 40). Na década de 1970, o Exército implantou um modelo organizacional para as atividades de P&D que seguiu o desenho institucional desenvolvido duas décadas atrás pela FAB, que deu origem ao Centro Tecnológico do Exército (CTEx) (CONCA, 1997, p. 42). Durante a década de 1970 o regime militar consolidou uma política industrial-militar, com uma estratégia de crescimento liderada pelo Estado, estimulando o investimento no setor de defesa e garantindo mercado para os fabricantes. Para a consecução da política industrial-militar, foram utilizados subsídios diretos e indiretos, incentivos fiscais, P&D financiada pelo Estado, políticas de aquisições de MD produzido internamente e de proteção ao mercado brasileiro (CONCA, 1997, p. 88). As restrições dos Estados Unidos —principal fornecedor de MD para o Brasil— à obtenção de tecnologia avançada ou à aquisição de equipamentos atualizados, aumentaram no imediato pós-II Guerra Mundial. Tal fato, por um lado, evidenciou as dificuldades de estruturar um sistema de defesa nacional ancorado na dependência estratégica de tecnologia e produtos de defesa de outros países, mas, por outro lado, propiciou o desenvolvimento de iniciativas nacionais para o início da pesquisa e da produção de armamentos com certa autonomia, mas baseado principalmente no fornecimento de meios de defesa destinados às FA. Durante o regime militar brasileiro, os governos introduziram uma política para ampliar a produção de MD. Nesse período, segundo Buzan (1991, p. 72), “o Brasil estava entre as nações determinadas em construir uma indústria de armamentos de base ampla”.

Entretanto, nem as limitações de acesso à tecnologia avançada, impediram a expansão da ID brasileira nos anos 1970. Em uma década, o Brasil, com forte dependência de fornecedores externos, tornou-se importante exportador de armas e líder entre os denominados países do “Terceiro Mundo” (CONCA, 1997, p. 1). Não obstante o dinamismo inicial do setor, a produção brasileira de MD se caracterizava pelo baixo incremento de tecnologia (BATTAGLINO, 2009, p. 88).

Ainda que a produção da ID no Brasil, durante as décadas de 70 e 80, apresentasse baixa incorporação de tecnologia avançada, o país foi capaz de desenvolver sistemas de armas bastante sofisticados para uso local e posteriormente para a exportação aos países de menor desenvolvimento econômico e, em algumas ocasiões, para os países desenvolvidos (ABETTI;

MALDIFASSI, 1994, p. 14). Com a eclosão do conflito militar entre Irã-Iraque, na década de 1980, houve um aumento exponencial das vendas de armamentos, aproximando-se dos US\$600 milhões em 1987 (DAGNINO, 2010, p. 68). O aumento das exportações durante a década 80, consolidou a ideia de que a ID poderia superar as limitações tecnológicas para alcançar maior sofisticação.

No entanto, a mudança do cenário internacional —com o fim da Guerra Fria e as transições para a democracia na América do Sul, na passagem dos 80 para os 90— alterou a configuração do modelo industrial e interrompeu a geração de saldos exportáveis. A dependência estratégica com relação aos Estados Unidos fez que o Brasil respeitasse as restrições aplicadas por aquele país às vendas de armamento para o Oriente Médio. Com isso, as vendas de armamentos para essa região, impulsionadas pelo sucesso do Sistema Lançador de Foguetes Astros, foram canceladas e as exportações decaíram notoriamente. O impacto da dependência estratégica na balança de pagamentos logo se manifestou: o saldo gerado pelas exportações caiu a um valor mínimo. Em 1988 e 1989 as receitas caíram para US\$ 200 milhões e em 1990 as exportações caíram bruscamente e não houve registro de vendas ao exterior naquele ano (DAGNINO, 2010, p. 77).

Entre as análises da ascensão e queda da ID no Brasil, uma corrente defende que a produção de MD seguiu um padrão cíclico de 15 anos, dada as características tecnológicas dos armamentos, que necessitam de uma infraestrutura para a sua contínua atualização e ainda, segundo essa interpretação, pela saturação do mercado interno (ABETTI; MALDIFASSI, 1994, p. 231). A ID brasileira encontrou dificuldade para oferecer ao mercado internacional produtos de maior intensidade e sofisticação tecnológica. Isso, aparentemente, atribuído à *insuficiente capacitação tecnológica para o desenvolvimento e produção* e adicionalmente, defrontou-se com a pressão exercida pelos Estados Unidos para limitar e controlar as exportações de MD (DAGNINO, 2010, p. 69, grifo do autor).

Uma segunda corrente interpretativa questiona os aspectos políticos advindos das transformações geradas pelo fim dos governos militares. Com a redemocratização, as forças políticas que controlavam o governo perderam influência nas políticas de defesa, sofrendo alterações em projetos e programas, obstando avanços obtidos no setor (CONCA, 1997, p. 246). A ID brasileira deu mostras de resiliência nos primeiros quatro anos da redemocratização e manteve vendas externas em um patamar elevado até 1989 (DAGNINO, 2010, p. 77), o que pode ser atribuído

ao governo civil que possuía em seus quadros elementos ligados à regime militar (O'DONNELL, 1988, p. 282) e da permanência de uma “tutela militar” sobre esse governo, sobretudo nas questões relativas ao setor da Defesa. Se a desatualização tecnológica e a descontinuidade dos projetos tiveram peso importante sobre a ID brasileira, o fim da Guerra Irã-Iraque —na qual o Iraque comprava armamentos brasileiros e sustentou parte da dinâmica produtiva— foi responsável pela descontinuidade no ritmo da produção. Com o ocaso da produção no setor, o início da década de 90 marca o desmantelamento da ID brasileira (COSTA, 2005, p. 216).

A posição privilegiada da década de 80, quando o Brasil esteve entre os principais exportadores de armamentos do mundo, deu lugar à perda de dinamismo pela sua dependência estratégica. Na década de 90 a ID perdeu o seu principal fabricante de blindados, a Engesa e, com as restrições orçamentárias das FA e queda nas exportações, manteve sua produção em patamar mínimo. A situação pouco mudou na primeira década do milênio. Em 2012, o valor das exportações de sistemas de armas alcançou US\$ 36 milhões, com vendas concentradas em poucos produtos, como o Sistema de Foguetes Astros II da Avibras e a aeronave de ataque leve EMB-314 Super Tucano, ambos desenvolvidos originalmente na década de 80 (STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE, 2013). A diminuição das encomendas governamentais em função de restrições orçamentárias e a desatualização tecnológica pela ausência de investimentos em P&D limitaram a capacidade da ID brasileira para desenvolver plenamente seu potencial.

Em 2005, o governo brasileiro instituiu a Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID), para fortalecer a Base Industrial de Defesa (BID). Para esse fim, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva propôs a redução da carga tributária e destinou incentivos para a melhoria tecnológica dos produtos estratégicos de defesa (BRASIL, 2005). Mas é com a Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008 que o governo sistematiza pontos importantes para a modernização e reestruturação da ID, como a preferência na aquisição de MD de países que transfiram tecnologia (BRASIL, 2008).

Nesse sentido, por meio de parcerias, empresas brasileiras se associam às suas congêneres estrangeiras para produção de bens e serviços de defesa em território nacional. A aquisição de tecnologia teve por objetivo atualizar setores da ID brasileira que perderam relevância nos 90. Entre as empresas industriais fornecedoras de MD para as FA brasileiras

em 2010, 37% produziam produtos de baixa intensidade tecnológica, 17% de média/baixa, 21% de média alta e 25% de alta. Os dados representam toda a cadeia de fornecedores das FA, incluindo sistemas de armas, produtos de vestuário, armamentos, munições e explosivos, equipamentos de comunicação, entre outros (SCHMIDT; ASSIS, 2013, p. 35-38). Grande parte dos fornecedores continua concentrados em produtos de baixa e baixa/média intensidade, o que é confirmado pelo reduzido valor das exportações de MD em anos recentes.

A difusão da tecnologia militar avançada dentro do sistema internacional, segundo Buzan, ocorre em três situações: 1. pela expansão física ou política dos países produtores; 2. pela transferência de armamentos dos países produtores para os não produtores; e 3. pela difusão para outros centros com capacidade de produção de tecnologia avançada. Os dois primeiros pressupostos estão relacionados ao fornecimento de armamentos das potências militares aos seus aliados. A expansão física e política vigoraram até a Segunda Guerra Mundial e a transferência ocorre por meio do comércio internacional de armamentos. O terceiro pressuposto relaciona a transferência de tecnologia dos países produtores para outros com a capacidade de absorção do conhecimento, por acordos para a produção local de armamentos, como propõe a END (BUZAN, 1991, p.61).

A capacitação para absorver tecnologia possui uma hierarquia determinada pelo avanço científico do país ou grupo de países produtores de armamentos. Enquanto os grandes países produtores de MD desenvolvem armamentos que incorporam um alto grau de sofisticação, países como o Brasil acumularam um acervo de conhecimento na produção de MD limitado a produtos de menor intensidade tecnológica.

O domínio tecnológico exige a nacionalização crescente da fabricação de componentes, a aceleração da capacitação tecnológica, gerencial e industrial, maior e mais intensa articulação entre os centros de desenvolvimento e o setor produtivo, e garantia de continuidade dos programas em meio às dificuldades com o financiamento governamental e às pressões internacionais (CAVAGNARI FILHO, 1996, p. 351). A tecnologia empregada na ID condensa elementos técnico-científicos passíveis de emprego em atividade civil, que resultariam em benefícios econômicos derivados do *spin-off* (HARTLEY, 2007, p. 9). Outros autores, como Renato Dagnino, consideram esse um argumento falacioso (DAGNINO, 2010, p. 9-100), como mostraremos adiante.

No Brasil, a escassez de recursos destinados a P&D militar limita a geração de *spin-off* para o setor civil. Um exemplo de *spin-off* obtido pela ID brasileira, o programa de produção do caça-bombardeiro leve AMX desenvolvido pela Embraer com as empresas italianas *Aeritalia* e *Aermacchi* (atual *Alenia/Leonardo*) durante a década de 1980, teria capacitado a empresa para projetar e fabricar aeronaves de maior sofisticação tecnológica (FERREIRA, 2009, p. 170). A família de jatos comerciais produzidos pela Embraer desde os anos 90, que a levou a ser a 3ª maior produtora mundial de aeronaves comerciais, incorporou tecnologia do Programa AMX, no qual participou com o desenvolvimento do *software*, materiais compostos, e de parte do sistema eletrônico da aeronave militar, proporcionando o desenvolvimento “dual” das tecnologias, que possibilitou seu emprego civil (CAVAGNARI FILHO, 1996, p.14). A aeronave de transporte tático e reabastecimento KC-390, da Embraer, utiliza componentes e estruturas do jato civil EMB 190, que resultou de um projeto que recebeu tecnologia desenvolvida durante o programa AMX (FERREIRA, 2009, p. 170). Tentar replicar o êxito do modelo de absorção de tecnologia desenvolvido pela Embraer no Programa AMX não garante, contudo, resultados semelhantes para todos os casos. A incorporação de tecnologias avançadas às novas gerações de armamentos torna cada vez mais custosa a transferência de tecnologia.

O argumento do *spin-off* é frequentemente utilizado para justificar o aumento dos gastos militares. Contudo, a ideia do impacto econômico positivo produzido pelo *spin-off*, e sua aplicação na indústria civil, tem sido cada vez mais questionada por pesquisadores e economistas de defesa. O impacto positivo se deu em maior monta no imediato pós-Segunda Guerra Mundial, em que o Estado financiou pesquisas no âmbito militar que resultaram em ganhos para indústria. No entanto, hoje a ideia dominante entre pesquisadores do setor é de que, se há alguma incidência tecnológica entre o setor industrial civil e o militar, ela se processa na direção inversa do que se pensava. Parece haver um consenso de que a geração de *spin-in* do setor civil para o militar é mais importante e frequente que o *spin-off* (DAGNINO, 2010, p. 9-10).

Apesar do limitado orçamento destinado a P&D da Defesa, alguns centros de pesquisa das FA, como o Centro Tecnológico do Exército (CTEx), dispõem de razoável capacidade para desenvolver MD que, se bem não emprega tecnologia de ponta, ao menos contribui para a ID produzir localmente parte do MD. De outro lado, se são escassas as possibilidades

de *spin-off* dos centros de pesquisa militares para a indústria civil, agravado pela “cultura do segredo”, o *spin-in* está dificultado pela falta de articulação entre a ID, as empresas brasileiras, a academia e os centros de pesquisa civis.

Com a END, a aquisição de MD passou a cumprir um protocolo pelo qual as compras devem ser precedidas por uma análise pormenorizada que confere preferência àquelas empresas que ofereçam medidas de compensação industrial, comercial e de transferência de tecnologia. As medidas podem incluir a coprodução industrial, a produção nacional sob licença e a transferência de tecnologia. No entanto, a previsão era que, no quadriênio 2014-2017, os gastos com aquisição de MD alcançassem 11,7% do orçamento destinado ao Ministério da Defesa e apenas 0,9% serão destinados para os gastos em P&D militar, imprescindíveis para a absorção e/ou desenvolvimento de novas tecnologias. Em estudo comparativo realizado em 68 países, a média de gastos acompanhados com aquisição de MD é de 18,1% e com P&D militar 2,4% (SCHMIDT; ASSIS, 2013, p. 58-59).

Como dificuldade adicional, as tecnologias de uso militar são resguardadas por um segredo baseado na segurança nacional do país produtor, que impede sua transferência para outros países e que, por outro lado, são de difícil desenvolvimento e obtenção por parte da ID do país receptor. Os centros de P&D e a ID necessitam de infraestrutura específica e de recursos humanos altamente especializados. A transferência de tecnologia é complicada, dispendiosa e com baixa possibilidade de sucesso, o que torna a taxa de transferência de tecnologia baixíssima (AMARANTE, 2013, p.12) e a tecnologia transferida não é a tecnologia mais avançada do país produtor ou é uma tecnologia incompleta para assegurar a dependência estratégica do receptor.

A Base Industrial de Defesa brasileira (BID) é formada majoritariamente por organizações que pesquisam, desenvolvem e produzem MD de baixa, média baixa e média alta intensidade tecnológica, e que representam 75% dos produtos adquiridos pelas FA brasileiras. As limitações tecnológicas impõem restrições à produção de MD, contudo, não impedem a capacitação para produzir sistemas de armas de baixa e média intensidade tecnológica, desenvolvidos para ocupar um vazio (nicho) do mercado em razão da tendência à supersofisticação do armamento produzido pelos países avançados (DAGNINO, 2010, p.79).

O governo brasileiro, com ênfase na END, tem concedido incentivos à ID ou assegurado recursos para programas que considera prioritários como a produção do submarino de propulsão nuclear. Entretanto, o crescimento dos recursos orçamentários destinados a programas importantes de reaparelhamento ou compra de novos meios para as FA não foi acompanhado pelo aumento do investimento na P&D. Nesse sentido, o impulso à ID buscado na transferência de tecnologia será pouco produtivo, pois ela depende da infraestrutura em P&D para ampliar a taxa de sucesso.

Os incentivos governamentais à BID têm dois eixos principais: 1. financiamento e incentivos e 2. aquisição de MD de empresas brasileiras (produtos e serviços desenvolvidos e produzidos no Brasil ou em cooperação com outros países). Os programas de incentivo e financiamento, com ênfase na END, objetivam qualificar a estrutura das empresas brasileiras da ID e contribuir para o surgimento e a manutenção de empresas do setor.

Em 2013 o governo brasileiro criou um pacote de incentivos, com o Regime Especial Tributário para às Empresas de Defesa (RETID), que concede incentivo tributário às empresas que produzem MD (SCHMIDT; ASSIS, 2013, p.26). Em seguida lançou o Inova Aerodefesa, com recursos financeiros de R\$ 2,9 bilhões, da agência estatal Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), destinados a projetos inovadores nos setores aeroespacial, defesa, segurança e materiais especiais aplicados a essas áreas (SILVEIRA, 2013). Contudo, os recursos ficaram concentrados em áreas específicas e não se constatou a necessária articulação civil-militar-empresarial na P&D e produção de MD.

Não houve alteração significativa nos gastos com P&D desde o lançamento da END e ainda é muito incipiente, quando não inexistente, a interação entre os centros de pesquisa e a ID brasileira. As despesas que decorrem da P&D de novos produtos são responsáveis por uma parcela importante do custo do investimento na produção dos armamentos. Para tanto, é necessário garantir economia de escala e produzir em maiores quantidades produtos que empregam tecnologia de uso militar. Se a produção fica restrita ao mercado interno do país produtor ou o número de encomendas é baixo, o custo da unidade produzida cresce, o que torna necessária a exportação para recuperar o investimento (BUZAN, 1991, p. 61-63).

O BRASIL E A COOPERAÇÃO REGIONAL NA PRODUÇÃO DE MD

A estagnação das exportações de MD no período posterior a 1990 interferiu dramaticamente na dinâmica produtiva da ID e concentrou o MD exportável em poucos produtos, o que impõe à ID brasileira duas alternativas para desenvolver seu potencial produtivo: 1. o aumento significativo dos gastos em defesa destinados a P&D e produção de MD de fabricação nacional; 2. a cooperação regional em P&D e produção de MD com os países sul-americanos. A primeira alternativa parece distante da realidade brasileira. Com efeito, os gastos das FA estão majoritariamente concentrados nas folhas de pagamento do pessoal, em especial no pagamento de pensões, nos gastos totais. Assim sendo, consideramos que o valor disponível destinado ao financiamento da produção e à aquisição de MD não deve sofrer alterações significativas em curto e médio prazo. A cooperação regional parece uma melhor alternativa na medida em que é possível produzir, inicialmente, MD de baixa e média intensidade tecnológica e, no futuro, evoluir qualitativamente para produtos de maior conteúdo tecnológico. Para diluir custos, os países europeus criaram consórcios multinacionais para enfrentar cooperativamente a produção de sistemas de armas, como no caso do caça *Eurofighter Typhoon* (BUZAN, 1991, p. 63). Do mesmo modo, a concepção moderna de produção de sistemas de armas, realizada em ambiente de cooperação, caracteriza-se por ganhos na redução da duplicação das atividades de pesquisa e desenvolvimento (HARTLEY, 2007, p. 9).

A produção de sistemas de armas em ambiente de cooperação internacional, pode ocorrer em duas situações: 1. o desenvolvimento de novos produtos por meio de de acordo bilateral ou de um consorcio de países; e, 2. a fabricação de MD que já esteja em produção, com transferência de tecnologia do produtor primário para outro país por meio de acordo bilateral ou sob forma de um consórcio de países. Em ambos os casos, no âmbito sul-americano, a participação ativa do Brasil e da ID brasileira, têm importância vital para o desenvolvimento da cooperação no segmento.

Em dezembro de 2008, os países sul-americanos, por iniciativa do Brasil, criaram, no âmbito da UNASUL, o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2008). A END estimula a participação brasileira na integração da BID na América

do Sul sob a coordenação do CDS, sem que desse processo participem países de fora da região (BRASIL, 2008, p. 17). A iniciativa dos membros do CDS de cooperar na produção de MD tem grande significado político e estratégico para o subcontinente e oferece ao Brasil e a sua BID, a mais importante da América do Sul, a possibilidade de contribuir para a expansão na produção de MD de fabricação regional. Nos Planos de Ação de 2012 e 2013, o CDS aprovou o desenvolvimento e produção regional de dois sistemas de armas. Um foi o do avião de treinamento básico sob responsabilidade da Argentina e corresponsabilidade de Chile, Equador, Peru, Brasil e Venezuela (UNASUR, 2012). O outro foi o dos aviões não tripulados (VANTs) sob responsabilidade do Brasil e corresponsabilidade de Argentina, Chile e Venezuela (UNASUL, 2012; 2013).

Na 8ª Reunião da Instância Executiva do CDS de 2013, em Lima, foi anunciado o cronograma para o desenvolvimento e produção da aeronave de treinamento básico, batizada de Unasul I. O projeto foi desenvolvido pela construtora aeronáutica estatal argentina Fabrica Argentina de Aviões (FAdeA) para o emprego em atividades de instrução e treinamento de pilotos. Em abril de 2013, durante a Latin American Aero Defense (LAAD), feira internacional de defesa e segurança, realizada no Rio de Janeiro, foi criado o comitê consultivo para gestão do projeto e da montagem do avião (BRASIL, 2013).

Em junho de 2014, representantes dos governos da Argentina, Brasil, Equador e Venezuela definiram as etapas para o financiamento, desenvolvimento, requisitos técnicos, logísticos e industriais do Unasul I. Para tanto, criou-se uma sociedade anônima denominada *UnasurAero*, para que as empresas participantes do projeto possam ser contratadas e receber remuneração pelos materiais e equipamentos fornecidos. A fase de desenvolvimento do projeto previa um custo de US\$ 60 milhões. O Brasil ficou responsável por 62% dos subsistemas a serem utilizados na aeronave, representando US\$36 milhões que seriam repassados às empresas brasileiras participantes do projeto: Novaer (trem de pouso), Akaer (asas equipadas), *Flight Technologies e Avionics* (painel de instrumentos). Às empresas argentinas coube uma participação de 28% do valor (US\$ 16 milhões) para produzir portas, hélices, montagem de motor e assentos ejetáveis. Às empresas equatorianas e venezuelanas coube uma participação de 5% para cada país (US\$ 3 milhões), fornecendo partes da aeronave. O programa previa que, concluída a fase de desenvolvimento, seria então definido o modelo de produção

do Unasul I com financiamento a cargo do Brasil por meio do BNDES (BRASIL, 2014).

No que se refere ao programa para a produção do avião de treinamento, as etapas foram cumpridas e o desenho da aeronave apresentado dentro do prazo. A concepção da aeronave não exige para o seu desenvolvimento e produção grande sofisticação tecnológica, pois trata-se de uma aeronave destinada à formação primária de pilotos. Ao iniciar a cooperação para a produção de sistemas de armas, por uma aeronave que não exige alta tecnologia na sua produção, os membros do CDS privilegiaram a possibilidade de integrar parte considerável dos 12 países membros do organismo, fortalecendo a cooperação e a confiança entre os países.

No entanto, o programa para a produção do avião de treinamento básico perdeu ímpeto com o agravamento da crise política e econômica no Brasil e com discordâncias por parte da Argentina quanto ao projeto. De outro lado, a existência de aeronaves do mesmo segmento do Unasul I, em produção ou em desenvolvimento em diversos países sul-americanos, provocou sobreposição ao projeto e enfraquece a posição do consórcio de países encarregado de fabricar a aeronave.

Em março de 2014, a empresa privada brasileira Novaer apresentou o seu treinador básico denominado TX-c, monomotor de asa baixa, que está sendo avaliado pela FAB como substituto dos treinadores T-25, que estão no final da sua vida útil. O Chile produz, desde 1981, o treinador Pillán-T-35 projetado e desenvolvido pela construtora aeronáutica estatal Enaer. O governo peruano celebrou acordo com a empresa sul-coreana Korea Aerospace Industries (KAI) para a produção sob licença da aeronave de treinamento KT-1, por meio da estatal Seman que é vinculada à Força Aérea do país. Na Colômbia, a empresa estatal Ciac desenvolveu o T-90 Calima, treinador que voou pela primeira vez em 2010. Em 2011, as primeiras unidades foram integradas à Força Aérea Colombiana. Em outubro de 2013, o governo da Bolívia anunciou o desenvolvimento da aeronave de treinamento Tiluchi que será produzida em instalações nas quais serão investidos US\$5 milhões. Em abril de 2014 o governo equatoriano anunciou a construção da primeira aeronave produzida no país, um avião de treinamento que terá ainda capacidade para fumigação. Para tanto, o governo equatoriano anunciou um aporte de recursos no montante de

US\$ 3,5 milhões para a construção de uma fábrica de aviões (LOPES, 2014).

O número restrito de países que se dispuseram a adquirir o Unasul I comprometeu a viabilidade do projeto. Do ponto de vista econômico, a produção de um número reduzido de unidades eleva o custo unitário das aeronaves. A falta de envolvimento dos principais fabricantes sul-americanos de aviões (Embraer, Enaer e Ciac), nas primeiras tratativas do CDS para a produção do treinador básico, pode ter comprometido as expectativas dos demais países quanto à viabilidade técnica e econômica do projeto e impedido o desenvolvimento de um cronograma mais célere para o desenvolvimento e produção da aeronave. As dificuldades da economia brasileira que motivaram cortes orçamentários anunciados para os anos de 2016/2017, interferiram no programa anunciado, pois o Brasil, por meio do BNDES, ficou encarregado de financiar parte do projeto. Em função das dificuldades de viabilizar economicamente a aeronave, face ao número restrito de encomendas, apenas uma decisão estratégica dos países participantes, com preponderância da posição brasileira, com o objetivo de consolidar um espaço regional de cooperação na fabricação de produtos de defesa, poderia viabilizar a produção do treinador básico.

O Brasil tem ainda grande importância no desenvolvimento do sistema regional de aviões (veículos aéreos) não tripulados (VANTs) previsto no Plano de Ação 2013. Em 2014, houve avanços na definição do projeto do VANT regional do CDS. Em encontro de países membros do CDS para discutir detalhes técnicos do projeto denominado Vant Unasul, realizado em Brasília no mês setembro de 2014 sob a coordenação do Brasil e com a participação dos países sul-americanos, ficou definido que o equipamento será uma plataforma aérea de porte mediano e inicialmente terá como atribuição missões de vigilância. A escolha do modelo da plataforma permitiu planejar a próxima etapa, com a definição de quesitos operacionais: escolha dos motores; sensores de carga útil; sistema de comunicação do VANT com a estação de controle de solo e questões de segurança da aeronave (BRASIL, 2014). Em dezembro de 2014, em Salvador, os membros do CDS definiram os requisitos técnicos do VANT. No documento final, ficou estabelecido que os sensores e toda a parte eletrônica deverão ser concebidos com recursos tecnológicos para resistir a mudanças bruscas de temperatura e umidade e operar tanto na Amazônia quanto nas regiões andinas. O Vant Unasul (de médio porte) contará com uma estação de terra, sistema de transmissão e recepção de dados e duas ou mais plataformas aéreas (aeronaves). Pelo

cronograma, estava previsto que o projeto do Vant Unasul entrasse na fase de definição do modelo empresarial e distribuição das atribuições para 2015. Entretanto, houve descontinuidade nas etapas previstas para o programa, em parte, como resultado da crise econômica e política brasileira. Após essa etapa, o projeto deveria entrar na fase de definição dos requisitos logísticos e industriais (BRASIL, 2014).

A par dos programas em desenvolvimento no âmbito do CDS que enfrentam incertezas derivadas de questões políticas e econômicas, outras alternativas para a cooperação regional podem ser buscadas. O Brasil e a América do Sul são dependentes de fornecedores externos para suprir seus sistemas de defesa. Conforme pode se observar na **Tabela 1**, em 2014, os países da América do Sul importaram US\$ 1,047 bilhão de dólares em sistemas de armas, sem contar armamentos leves. Apesar de representar um percentual pequeno do total das vendas mundiais de sistemas de armas, as compras sul-americanas alcançaram um valor significativo para a região. Uma boa parte dos sistemas de armas que atualmente são importados poderiam ser substituídos por MD de baixa e média intensidade tecnológica produzidos pela ID brasileira ou em cooperação com os países membros do CDS. Na **Tabela 1**, também pode se observar que, entre 2014 e 2015, houve queda nas importações de sistemas de armas pelos países da América do Sul, com importações de US\$ 991 milhões em 2015. A queda nas importações sul-americanas registrada no biênio analisado contrasta com a posição consolidada dos 50 maiores países importadores de sistemas de armas no mundo, que ampliaram suas aquisições para US\$ 28.62 bilhões em 2015, ante os US\$ 28.07 bilhões de 2014, indicando um arrefecimento nas consequências da crise econômica iniciada em 2008 (SIPRI, 2014; 2015).

O valor anual das importações sul-americanas de sistemas de armas, que recuou em 2014 para um patamar pouco inferior à casa de US\$ 1 bilhão, já alcançou US\$ 2 bilhões anuais em meados da primeira década de 2000 (SIPRI, 2000; 2014). Duas hipóteses podem ser levantadas como explicação para a queda nas importações sul-americanas indicada pelo SIPRI. A primeira está associada às restrições orçamentárias provocadas pelo impacto da crise econômica internacional de 2008 na América do Sul, que obrigou alguns países do subcontinente a cancelar ou a adiar a aquisição e a modernização dos seus armamentos. A segunda pode indicar a interrupção de um ciclo de aquisições de sistemas de armas avançados e de alto custo, iniciado a partir da metade da década de 2000, com a incorporação ao sistema de defesa venezuelano —por meio de aquisições junto à Rússia—

de armamentos como os caças Sukkoi SU-30MK (2006/2008) e o Sistema de Mísseis BUK/SA-17 (2009). No período, houve ainda a aquisição pelo Chile de caças de fabricação estadunidense F-16C comprados de segunda mão da Holanda e entregues no biênio 2010/2011 e a aquisição de sistemas de armas por parte do Equador após o ataque colombiano em 2008. Brasil e Colômbia mantiveram seus gastos concentrados na reposição e modernização dos sistemas de armas, porém sem aquisições comparáveis as da Venezuela e do Chile. Nos demais países, os gastos mantiveram-se dentro do padrão (SIPRI, 2005; 2012). Por serem sistemas de armas de maior sofisticação tecnológica, é improvável que a queda nas importações esteja vinculada a um processo de substituição por similares produzidos na região. Contudo, uma análise mais abrangente e precisa dependerá da confrontação com os dados relativos aos anos subsequentes.

Tabela 1 - Valor das Importações de sistemas de armas na América do Sul

País	Valores Expressos em milhões de U\$\$	
	2014	2015
Argentina	14	23
Bolívia	46	7
Brasil	284	289
Chile	125	114
Colômbia	190	215
Guiana	*n.i.	*n.i.
Equador	53	1
Paraguai	0	0
Peru	153	169
Suriname	0	3
Uruguai	9	8
Venezuela	173	162
Total	1047	991

Fonte: Elaboração própria. Connecting to compete - STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. *TIV of arms exports to all, 2014-2015a*. Disponível em: <http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.ph?p>. Acesso em: 19 nov. 2016.* Não informado.

Do ponto de vista da cooperação em defesa, países como a Argentina e o Chile, que possuem empresas tradicionais no setor, e a Colômbia, que recentemente estruturou um parque industrial de defesa, podem produzir alguns itens do MD na região ou criar arranjos cooperativos para produzir itens de baixa e baixa-média intensidade tecnológica.

Um setor importante para a ID brasileira é a produção de veículos blindados. Entre 1974 e 1993, a ID brasileira exportou US\$ 4,7 bilhões em armamentos. Entre os quais, a Engesa contribuiu com a exportação de grande quantidade de veículos blindados sobre rodas para diversos países sul-americanos (MORAES, 2010, p.63). Após 30 anos, a ID brasileira desenvolveu um novo veículo blindado sobre rodas, o VBTP-MR Guarani. Desenvolvido pelo CTEEx do Exército e produzido pela Iveco, ao custo unitário de US\$ 1,25 milhões, o Guarani, possui características similares (com a atualização da tecnologia) aos blindados produzidos pela Engesa naquele período.

A produção em cooperação de armamentos, como os sistemas de armas, pode ocorrer tanto no desenvolvimento de novos produtos ou através da fabricação de produtos de defesa já existentes. O Guarani permite, com condições de financiamento e compartilhamento tecnológico, a produção de partes e alguns dos seus componentes por empresas do setor de defesa de diferentes países na América do Sul, sobretudo na Argentina, Chile e Colômbia, podendo ser utilizada por FA da América do Sul.

Para os demais países sul-americanos, a produção compartilhada permite substituir equipamentos obsoletos por novos produzidos com componentes e partes fabricadas no subcontinente e a um custo inferior ao do mercado internacional. Em função do custo, muitos países sul-americanos, incluindo o Brasil, adquirem armamentos de segunda mão e com significativo atraso tecnológico. Há, contudo, implicações de caráter estratégico e tático que definem as aquisições de armamentos por parte dos países.

A **Tabela 2** mostra que o número de veículos blindados sobre rodas de fabricação brasileira em uso na região é de 986 unidades e indica que o potencial de vendas desses equipamentos, se substituídos pelo blindado Guarani, pode alcançar US\$ 1,32 bilhões. O Exército brasileiro prevê a aquisição de 2.044 unidades do blindado, o que inclui a substituição dos 631 veículos ainda em uso fabricados pela Engesa. O Chile e a Venezuela, que possuíam blindados produzidos no Brasil pela Engesa, deixaram de utilizá-los em função do fim da vida útil dos veículos, transformando-se em potenciais compradores do Guarani. Em 2012, o governo argentino

manifestou seu interesse na aquisição de 14 unidades do blindado, contudo, não houve a assinatura do contrato confirmando a compra (SIPRI, 2012; 2013b).

A cooperação para a produção de sistemas de armas, como já ocorre com o avião cargueiro KC-390, é vantajosa para a ID brasileira que pode expandir a produção com aumento de escala e diminuição de custos.

Tabela 2 - Veículos blindados produzidos pela Engesa em uso na América do Sul

País	Valores Expressos em milhões de U\$\$ (2014)	
	EE-9 Cascavel	EE-11 Urutu
Argentina	0	0
Bolívia	24	24
Brasil	408	233
Chile	0	0
Colômbia	119	56
Guiana	6	0
Equador	32	18
Paraguai	28	12
Peru	0	0
Suriname	6	15
Uruguai	15	0
Venezuela	0	0
Total	638	348

Fonte: Elaboração própria. INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. *The military balance 2014*. London, 2014. Chapter 8. Latin American and the Caribbean, p. 355-410.

A interação entre a ID brasileira, com infraestrutura mais complexa e maior dinamismo no âmbito regional, com suas congêneres sul-americanas, tem no CDS um importante foro para o exercício da cooperação na área da ID. Nele, as negociações bilaterais poderiam ser substituídas por um maior estreitamento da cooperação regional, tornando a Unasul espaço prioritário

para definir uma política regional de ID.

O programa para a produção da aeronave de transporte militar e apoio tático KC-390, com características técnicas, capacidade de carga e transporte de tropas, similar ao das aeronaves Lockheed Hércules C-130, é outro produto da ID brasileira para ampliar a cooperação regional. O programa para a construção do KC-390 deverá consumir US\$ 2 bilhões e o primeiro voo do protótipo da aeronave de 23,6 toneladas ocorreu no início de 2015. Parte dos componentes da aeronave serão produzidos pela construtora aeronáutica argentina FAdA, em um consórcio do qual participam a brasileira Embraer Defesa e Segurança e empresas de Portugal e República Tcheca (BRASIL, 2013). O custo de cada unidade do KC-390 é estimado em US\$ 80 milhões (GODOY, 2014). A **Tabela 3** mostra o potencial de vendas do KC-390 na América do Sul. Se substituir os Hercules C-130 como aeronave de transporte militar padrão de tamanho médio na região, pode gerar, apenas na América do Sul, vendas de US\$ 4,7 bilhões com a substituição das aeronaves em uso.

Tabela 3 - Aeronaves de transporte militar de tamanho médio em uso na América do Sul

País	Valores Expressos em milhões de U\$\$ (2014)
	Aeronave Hércules C-130
Argentina	9
Bolívia	4
Brasil	23
Chile	3
Colômbia	7
Guiana	0
Equador	4
Paraguai	0
Peru	2
Suriname	0
Uruguai	2
Venezuela	5
Total	59

Fonte: Elaboração própria. INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. *The military balance 2014*. London, 2014. Chapter 8. Latin American and the Caribbean, p. 355-410.

O KC-390 conta com 28 encomendas firmes da FAB e 32 cartas de intenção de compra por parte de 5 países. Entre os países que manifestaram sua intenção de adquirir a aeronave, 3 são sul-americanos. A Argentina encomendou 6 aeronaves, o Chile fará a aquisição de outras 6 e a Colômbia encomendou 12 unidades (GODOY, 2014). No entanto, apenas a Argentina participa do consórcio de empresas liderado pela Embraer para a produção da aeronave. A FAdA será responsável pela fabricação dos spoilers, portas do trem de pouso do nariz, porta da rampa, carenagens dos flaps, cone de cauda e armário eletrônico (EMBRAER..., 2011). Em 2010, durante a assinatura da carta de intenções do governo colombiano e a Embraer, o fabricante brasileiro iniciou estudos para a instalação de uma fábrica de peças usinadas na Colômbia, projeto que não teve continuidade (EMBRAER..., 2010). Colômbia e Chile, em princípio não participam da produção do KC-390, apesar de possuírem empresas aeronáuticas com capacidade para fornecer partes da aeronave.

A modernização da ID brasileira, que pela sua importância no âmbito regional é fundamental para ampliar a cooperação sul-americana, depende dos programas de aquisição de meios e reequipamento das FA brasileiras. O PAED prevê R\$ 211 bilhões para Marinha, R\$ 132 bilhões para a FAB e R\$ 60 bilhões para o Exército, totalizando R\$ 403 bilhões para serem aplicados entre 2012 e 2030 (BRASIL, 2012, p. 192-205). Contudo, duas questões são cruciais ao se analisar os programas de cada uma das forças. A primeira é referente à absorção de tecnologia transferida nos armamentos adquiridos, pois a maior parte dos projetos dependem de tecnologia estrangeira. O desenvolvimento autônomo de tecnologia para uso militar é um processo complexo e que demanda, além de pesado investimento de capital, de tempo, infraestrutura e recursos humanos altamente especializados. A ID brasileira perdeu dinamismo desde o final da década de 1980 por não contar com uma infraestrutura capaz de assimilar as atualizações tecnológicas dos produtos fabricados. Apesar dos investimentos previstos para os próximos anos no reequipamento das FA, não se vislumbra um processo de interação entre os centros de pesquisa e os parques produtivos, como tampouco houve significativa mudança na estrutura de financiamento para P&D de MD.

A segunda questão refere-se ao dispêndio orçamentário. O repasse do orçamento da União, destinado ao Ministério da Defesa entre 1995 e 2011, alcançou em média 1,58% do PIB. O contingenciamento de recursos por parte da União, para atender outras áreas e, inclusive, para pagar juros da dívida pública com superávit primário, foi fundamental na

descontinuidade de alguns programas da Defesa. Os dados orçamentários mostram que os gastos do Ministério da Defesa com investimento caíram de R\$ 8,9 bilhões em 2010 para R\$ 6,5 bilhões em 2011 (BRASIL, 2012, p. 227-230).

Acreditamos que só com uma mudança profunda no modelo de financiamento da P&D de MD, combinada com a interação entre os centros de pesquisa e as empresas nacionais produtoras de MD, por um lado e, de outro lado, com mecanismos que assegurem a execução dos gastos previstos no orçamento para a consecução dos programas de reequipamento e modernização das FA, o PAED contará com as condições para ser executado. De outro lado, o mesmo modelo poderá ser replicado na região com a criação de mecanismos e instituições capazes de coordenar cooperativamente a produção de MD, caso da Unasul/CDS.

A CONVENIÊNCIA ESTRATÉGICA DA COOPERAÇÃO REGIONAL

Na ID nacional, a pretendida autonomia na produção de MD, sobretudo de sistemas de armas, continua sendo uma realidade distante. Se os países que detêm a tecnologia avançada, descrita por Buzan, cooperam em diversos projetos para a produção de equipamentos de defesa, como conceber que o Brasil, que possui uma BID, que produz eminentemente MD de baixa e média intensidade tecnológica e sem um mercado de escala cativo, poderia se encaminhar rumo à autonomia estratégica? A desatualização tecnológica derivada da falta de estrutura em P&D na BID, assim como a falta de escala produtiva em decorrência da maior parte da produção estar direcionada a um mercado interno restrito, constitui o estreito limite do desenvolvimento da ID brasileira. A cooperação sul-americana seria uma oportunidade para adensar a ID brasileira e regional. As recentes iniciativas da Unasul e do seu CDS, ainda que incipientes, apontam para um horizonte de cooperação com possibilidade de convergir no futuro para políticas de defesa integradas entre os países, alavancada pela produção regional cooperativa de produtos de defesa. Por isso, nos Planos de Ação de 2013/2014 do CDS, criou-se um Grupo de Trabalho coordenado por Brasil, Equador e Argentina, encarregado de realizar um inventário das capacidades industriais de produtos para a defesa. O resultado foi a criação de um site no qual foram centralizadas as informações relativas às empresas civis e militares provedoras de insumos para a defesa. Nesse site, as FA e os ministérios

de defesa dos países da Unasul podem consultar os produtos para defesa, qualidade e preços. Não obstante este seja um importante e inédito passo para substituir importações regionais e, dessa maneira, aspirar a uma menor dependência estratégica de provedores extrarregionais, falta a mencionada ponte com centros de P&D e até mesmo a criação deles, unindo centros de investigação científico-tecnológica, empresas decididas a desenvolver os produtos desses centros, e o apoio econômico estatal que garanta a colocação dos produtos na região para tornar essa associação de interesses um círculo virtuoso. Há empenho em realizar essa vinculação reunindo capacidades dos centros de investigação e produção da região. Acreditamos que a consolidação da confiança redunde na transparência necessária para realizar esse grandioso projeto regional. A recente criação da sede da Unasul, que augura um relançamento do projeto integrativo regional, pode alavancar tal processo (UNASUR, 2013; 2014).

Se o Brasil fosse mais assertivo na cooperação regional para a produção de MD, por seu peso econômico e capacidade industrial, poderia contribuir em quatro aspectos: 1. na criação de mecanismos para transferir tecnologia; 2. na capacitação tecnológica de mão de obra qualificada nos países do subcontinente; 3. na formação de especialistas no gerenciamento de programas na área da ID; e 4. no desenvolvimento de mecanismos de financiamento para os programas do CDS.

Para o Brasil o desenvolvimento de uma cadeia produtiva regional permitiria o aumento na produção e conseqüente diminuição do custo unitário alavancando o incremento nas exportações. Ao limitar a produção da ID brasileira às FA locais, o país perde escala de compra. Cooperando com os vizinhos em uma área sensível e importante para a integração regional, o Brasil teria grandes vantagens. Primeiro, produziria a maior parte dos componentes e partes. Segundo, haveria aumento da produção para venda aos países vizinhos. E terceiro, o aumento da escala favorece as exportações, pois os produtos de baixa e média intensidade tecnológica possuem espaço no mercado de armamentos. O país se beneficia ao ampliar a escala de mercado ou ao organizar uma cadeia produtiva em que produtos brasileiros recebam componentes fabricados nos países vizinhos, pois reforça a confiança na liderança da Unasul/CDS como catalisador da cooperação regional em defesa.

O êxito na cooperação regional para a produção de MD depende, em grande medida, de que os países sul-americanos convirjam para a adoção de “armamentos padrão”. A existência de aeronaves similares

em desenvolvimento ou em produção no subcontinente impede a padronização de um treinador básico de uso comum pelos membros da Unasul. No entanto, no desenvolvimento do projeto do Vant Unasul, houve uma definição preliminar de um modelo de aeronave (plataforma mediana) convergente com a necessidade da maior parte dos países do CDS, o que pode sugerir a adoção de procedimentos similares em outros projetos convergindo para a adoção, por parte do CDS, do conceito de “arma padrão”. A mesma lógica pode ser utilizada para produtos que estejam em produção, como o veículo blindado sobre rodas VBT-BR Guarani ou a aeronave de apoio tático e reabastecimento KC-390, que são desenvolvidos com tecnologia brasileira. Como armamento padrão da Unasul, poderiam agregar empresas sul-americanas aos seus fornecedores, ampliando a escala de mercado e fortalecendo o desenvolvimento de uma BID regional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tentativa brasileira de reduzir o atraso tecnológico frente aos países avançados, não com a desejável ampliação dos investimentos no setor, mas com acordos de transferência de tecnologia, como prevê a END, não é a solução. A transferência de tecnologia não é total e o que é transferido nunca é de ponta, reforçando a dependência estratégica dos centros provedores extra-regionais. O caminho da autonomia estratégica só será garantido com o desenvolvimento e domínio de tecnologias próprias. A corrida em busca da última tecnologia não diminuirá a desvantagem estratégica. Como efeito, não será a aquisição da tecnologia que venceu a última guerra que garantirá a vitória na próxima. Basta ver o pântano estratégico em que estão as grandes potências militares, justamente as que ostentam a última tecnologia. Não é a especialização tecnológica que oferece o melhor preparo para a próxima guerra, mas a capacidade plástica de flexibilizar a estratégia que adeque os meios e capacidades à situação de adversidade que se deva enfrentar.

Durante certo período, avançou-se na tentativa de influenciar o pensamento estratégico com a ideia de que as Revoluções nos Assuntos Militares (RAM) eram provocadas por novidades tecnológicas. Contudo, depois de reiterados fracassos das últimas tecnologias nos campos de batalhas – os mais notórios e recentes no Iraque e no Afeganistão – a tese de que a supremacia tecnológica define a guerra tornou-se discutível e convida a uma reflexão estratégica mais aprofundada. Hoje já se admite que

apenas a inovação tecnológica dos sistemas de armas, sem uma articulação inteligente com a tática e a estratégia de emprego, *doutrinariamente amalgamadas pela adequada percepção política das circunstâncias*, não pode decidir uma guerra e muito menos inovar nos assuntos militares. Queremos dizer ainda que, nesta época de constantes avanços tecnológicos, a compreensão política das circunstâncias, a profundidade da reflexão estratégica e o domínio da arte guerreira continuam a se impor na decisão sobre a guerra, como já defendia Sun Tzu.

A exigência de adequação dos componentes estratégicos à política, à “Grande Estratégia”, de acordo com Lidell Hart (LIDDELL HART, 1982), ou a “Estratégia Nacional”, nas palavras de André Beaufre (BEAUFRE, 1982), nos estimula a uma última reflexão sobre o entorno regional, que aqui apenas apontamos, pela falta de espaço para desenvolvê-la melhor. Hoje a América do Sul dá passos na direção de uma política regional de cooperação, baseada na transparência e na consolidação da confiança entre os países. Se as políticas de defesa nacionais desses países fossem coerentes com a direção da política regional, pautariam suas formulações estratégicas pela economia de meios estratégicos no plano regional, dado que a transparência e a confiança estabelecidas conduzem à constatação de que “onde se coopera não se dissuade”.

Essa economia interna à região daria fôlego para concentrar o esforço estratégico regional para dissuadir possíveis ameaças dirigidas por atores extrarregionais contra os recursos naturais, culturais ou à decisão soberana dos países que compõem o CDS. Se é verdade que no espaço em que se coopera não se dissuade, o significado estratégico das aquisições de material de defesa por parte dos países do CDS deveria refletir despreocupação com seus vizinhos e uma projeção estratégica dissuasória para fora da região. Contudo, o significado estratégico da aquisição e produção de insumos para a defesa dos países sul-americanos, parece ainda refletir desconfiança dos seus vizinhos e a busca de um anacrônico equilíbrio de poderes pautado na dissuasão convencional, isto é, continuariam a prevalecer valores westfalianos no relacionamento regional. Isso talvez reflita uma autonomia decisória da estratégia operacional com relação à Política de Defesa, o que reiteraria erros de percepção e produziria gastos em defesa desnecessários e inúteis. A América do Sul ganharia em recursos e capacidade estratégica se os seus países adotassem, para valer, uma doutrina de cooperação sub-regional. Esta substituiria os valores westfalianos, ainda resistentes, e poderia realizar

uma política regional de aquisição e produção cooperativa de meios para a defesa regional. A região poderia desenvolver, desde cada país e de forma complementar, uma política cooperativa regional para o desenvolvimento de ciência e tecnologia autônomas, permitindo meios próprios de defesa e aumentando a autonomia decisória dos seus mandatários. Por outro lado, esse desenvolvimento regional poderia aproximar a região do objetivo da autonomia estratégica, condição para decidir soberanamente o destino dos sul-americanos numa região de paz e prosperidade, onde a ideia de conflito entre os vizinhos seja definitivamente abandonada.

Uma maior ou menor aproximação dos países sul-americanos pode servir tanto para construir uma defesa robusta ou para facilitar uma estratégia de dominação de toda a região por parte de atores extrarregionais. A diferença entre ambas possibilidades não dependerá apenas do desenho estratégico, do empenho tático, do domínio tecnológico e da capacidade militar instalada, mas, sobretudo, da lucidez política dos seus líderes para articular todos esses aspectos em benefício de uma região pacífica, cooperativa, solidária, ativa, independente e vigorosamente defendida.

THE DEFENSE INDUSTRY AND STRATEGIC AUTONOMY: THE POSITION OF BRAZIL AND COOPERATION IN DEFENSE IN SOUTH AMERICA

ABSTRACT

The domain of industry and technology for defense conditions the strategic autonomy of countries. In this paper, we show how this axiom guided the investments in the sector as they followed the coordinates from a document denominated National Defense Strategy (END). In this perspective, this document demanded that Brazilian defense procurement was conditioned by technology transfer from the selling country in order to avoid or attenuate the dependence of external suppliers. However, we argue that without the convergence between defense sector actors, companies, research and development centers (civil and military), both in local armaments production and in cooperation for the development of a South American Defense Industrial Base, the document may only highlight good intentions and will be far from moving the country towards strategic autonomy.

Key words: Defense Industry. Strategic Autonomy. Technology.

REFERÊNCIAS

ABETTI, P.; MALDIFASSI, J. *Defense Industries in Latin American Countries: Argentina, Brazil, and Chile*. London: Praeger, 1994.

AMARANTE, J. C. A. *A base industrial de Defesa Brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA, ago, 2012. (Texto para discussão, 1758).

AMARANTE, J. C. A. *Processos de obtenção de tecnologia militar*. Rio de Janeiro: IPEA, out, 2013. (Texto para discussão, 1877).

BATTAGLINO, J. O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano: uma convergência de vantagens. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, p. 79-89, dez. 2009. Edição especial em português.

BEAUFRE, A. *Introducción a la Estrategia*. Buenos Aires: Ed. Struhart & Cia., 1982.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa: paz e segurança para o Brasil*. 2. ed. Brasília, DF, 2008.

BRASIL. Ministério da Defesa. Secretaria de Coordenação e Organização Institucional – SEORI. Portaria Normativa n. 899, de 19 de julho de 2005. Aprova e a Política Nacional da Indústria de Defesa – PNID. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 20 jul. 2005. Seção 1, p. 26. Disponível em: <http://bdlegis.defesa.gov.br/gerar_html_norma/gerar_html_norma.php?id_norma=92>. Acesso em: 20 fev. 2014.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbndn.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2014.

BRASIL. Força Aérea Brasileira. *Projeto KC-390 recebe sinal verde para construção de protótipos*. Brasília, DF, 25 mar. 2013. Seção Reaparelhamento. Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/portal/capa/index.php?mostra=14363>>. Acesso em: 05 set. 2014

BRASIL. Presidência da República. *Países da Unasul criam comitê consultivo do primeiro avião de treinamento básico regional*. Brasília, DF, 10 abr. 2013. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/excluir-historico-nao-sera-migrado/paises-da-unasul-criam-comite-consultivo-do-primeiro-aviao-de-treinamento-basico-regional>>. Acesso em: 2 set. 2014.

BRASIL contribui em produção de aeronave sul-americana. *Portal Brasil*, Brasília, DF, 16 jun. 2014. Seção Defesa e Segurança. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2014/06/brasil-contribui-em-producao-de-aeronave-sul-americana>>. Acesso em: 27 dez. 2014

BRASIL. Ministério da Defesa. *Países da Unasul se reúnem para definir projeto de VANT regional*. Brasília, DF, 02. set. 2014. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/13610-paises-da-unasul-se-reunem-para-definir-projeto-de-vant-regional>>. Acesso em: 27 dez. 2014.

BRASIL. Ministério da Defesa. Países da Unasul concluem definição de requisitos técnicos de VANT regional. Brasília, DF, 02. dez. 2014. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/noticias/14411-paises-da-unasul-concluem-definicao-de-requisitos-tecnicos-de-vant-regional>>. Acesso em: 27 dez. 2014.

BUZAN, B. *Introducción a los estudios estratégicos: tecnología militar e relaciones internacionales*. Madri: Servicio de Publicaciones del E.M.E, 1991.

CAVAGNARI FILHO, G. L. Brasil: a dimensão estratégica da potência regional. *Carta Internacional*, v. 7, n. 80, p.1-3, out. 1999.

CAVAGNARI FILHO, G. L. P & D Militar: situação, avaliação e perspectivas. In: SCHWARTZMAN, S. (Ed.). *Ciência e Tecnologia no Brasil: Uma Nova Política para um Mundo Global*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1996. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/scipol/pdf/militar.pdf>>. Acesso em: 03 de fev. 2014.

CONCA, K. *Manufacturing insecurity: the rise and fall of Brazil's military-industrial complex*. London: Lynne, 1997.

COSTA, D. *Estrategia nacional: la cooperación sudamericana como camino para a la inserción internacional de la región*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2005.

DAGNINO, R. *A indústria de defesa no governo Lula*. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

EMBRAER anuncia discussões de parceria com a Colômbia no programa KC-390: governo colombiano manifesta intenção de adquirir 12 jatos de transporte militar da Embraer. *EMBRAER*, 01 set. 2010. Seção Press Realeases. Disponível em: <<http://www.embraer.com/pt-BR/ImprensaEventos/Press-releases/noticias/Paginas/EMBRAER-ANUNCIA-DISCUSSOES-DE-PARceria-COM-A-COLOMBIA-NO-PROGRAMA-KC-390.aspx>>. Acesso em: 25 nov. 2014.

EMBRAER defesa e segurança e FAdeA assinam contrato de parceria para programa KC-390: fábrica Argentina de aviões “Brig. San Martín” S.A. (FAdeA) fornecerá partes estruturais para o novo avião. *EMBRAER*, 13 abr. 2011. Seção Press Realeases. Disponível em: <<http://www.embraer.com/en-us/imprensaeventos/press-releases/noticias/pages/embraer-defesa-e-seguranca-e-fadea.asp>>. Acesso em: 25 nov. 2014.

FERREIRA, M. J. B. *Dinâmica da inovação e mudanças estruturais: um estudo de caso da indústria aeronáutica mundial e a inserção brasileira*. 2009. Tese (Doutorado)-UNICAMP, Campinas, 2009.

GODOY, R. Um gigante feito para disputar mercado de US\$ 3 bi. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 21 maio 2014. Seção Economia. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,um-gigante-feito-para-disputar-mercado-de-us-3-bi-imp-,1169439>>. Acesso em: 25 nov. 2014.

HARTLEY, K. Defence economics: achievements and challenges. *The Economics of Peace & Security Journal*, Bristol, v. 2, n.1, p. 45-50, 2007.

LIANG, Q.; XIANGSUI, W. *A guerra além dos limites: conjecturas sobre a guerra e a tática na era da globalização*. Beijing: Pla Literature and Arts Publishing House, fev. 1999.

LIDDELL HART, B. H. *As grandes guerras da História*. São Paulo: IBASA, 1982.

LOPES, R. Unasul I: um avião para (quase) ninguém. *Defesanet*, 29 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/al/noticia/15180/Unasul-I--um-aviao-para-%28quase%29-ninguem-/>>. Acesso em: 05 jun. 2016.

MORAES, R. F. Ascensão e queda das exportações brasileiras de equipamentos militares. *Boletim de Economia Política Internacional* – IPEA, Brasília, DF, n. 3, p. 59-70, jul./set. 2010.

O'DONNELL, G. Challenges to Democratization in Brazil. *World Policy Journal*, v. 5 n. 2, p.281-300, Spring 1988.

PRIMER avión militar diseñado por Unasur estará listo em el 2016. *Andina*, Lima, 16 may 2013. Disponível em: <<http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-primer-avion-militar-disenado-unasur-estara-listo-el-2016-458892.aspx#.UfUjc9JkyW0>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

SCHMIDT, F. H.; ASSIS, L. R. S. A dinâmica recente do setor de defesa no Brasil: análise das características e do envolvimento das firmas contratadas. Rio de Janeiro: IPEA, out. 2013. (Texto para discussão, 1878).

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. *Armaments, Disarmament and International Security*. Estocolmo, 2014. Disponível em: <<http://www.sipri.org/yearbook/2014/2014>>. Acesso em: 25 fev. 2015.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. *TIV of arms exports to all, 2014-2015a*. Estocolmo, 2014a. Section Sipri Arms Transfers Database. Disponível em: <http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php>. Acesso em: 19 mar. 2014.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. *TIV of arms exports from Brazil, 2012-2013b*. Estocolmo, 2014b. Section Sipri Arms Transfers Database. Disponível em: <hHYPERLINK "http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php" ttp://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php>. Acesso em: 4 abr. 2014.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. *TIV of arms imports to the top 50 importers, 2014-2015*. Estocolmo, 2014. Section Sipri Arms Transfers Database. Disponível em: <hHYPERLINK "http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php" ttp://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php>. Acesso em: 14 mar. 2015.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. *Transfers of major conventional weapons: sorted by supplier: deals with deliveries or orders made for year range 2000 to 2014*. Estocolmo, 2014. Section Sipri Arms Transfers Database. Disponível em: <http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade_register.php>. Acesso em: 4 mar. 2015.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. *Transfers of major conventional weapons: sorted by recipient: deals with deliveries or orders made for year range 2005 to 2014*. Estocolmo, 2014. Section Sipri Arms Transfers Database. Disponível em: <http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade_register.php>. Acesso em: 17 mar. 2015.

SILVEIRA, V. Incentivo federal vai impulsionar setor no Brasil. *Valor Econômico*, São Paulo, 21 out. 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/3310360/incentivo-federal-vai-impulsionar-setor-no-brasil>>. Acesso em: 03 mar. 2014.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. Centro de Estudios Estratégicos de Defensa. *Plán de Acción 2012*: CDS. Buenos Aires, 2014. Disponível em: <<http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Esp-PA/Plan-de-Accion-2012.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2014.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. Centro de Estudios Estratégicos de Defensa. *Plán de Acción 2013* - CDS. Buenos Aires, 2014. Disponível em: <<http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Esp-PA/Plan-de-Accion-2013.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2014.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. Centro de Estudios Estratégicos de Defensa. *Plán de Acción 2014* - CDS. Buenos Aires, 2014. Disponível em: <<http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Esp-PA/Plan-de-Accion-2014.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2014.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. Tratado Constitutivo da Unasul. Brasília, DF, 23 maio 2008a. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/tratado-constitutivo-da-unasul>>. Acesso em: 30 ago. 2014.

Recebido em: 06/03/2017

Aceito em: 22/08/2017

REPUTATION AND PEACEKEEPING MISSIONS: BRAZIL AND MIDDLE POWERS IN CHALLENGING TIMES

Sabrina Evangelista Medeiros¹

André Panno Beirão²

ABSTRACT

International law has been barely focused on the reputational status, which may be represented as a complex of attributes based on the perception of the others, that can determine the state's position in the international arena and cooperation scenarios. Thus, the opportunity of taking an active role in the international agenda makes Brazil and other middle powers and emerging markets as high-value partners, with an increasing and representative participation in international organizations in the last years. In respect to the Brazilian case, those functions that can be cited as determinants of reputation range from the peacekeeping mandates it has detained, to the candidacy as a permanent member of the United Nations Security Council. This paper is focused on providing a conceptual framework to explain the enhancing of one actor's international reputation based on Peacekeeping missions and considering Andrew Guzman's typology (2001; 2010; 2011). This theme is an important way of thinking political gains in terms of international competition not only because it elucidates states' conditions for obtaining success but, also, how eligible they are for projecting themselves besides military strength. In addition, the effectiveness and compliance ratio, either for the Brazilian case or other emerging markets, are not clear to a great part of the analysts. So, under the soft or hard law, the intention is to make an archeology of the reputation model that is connected to political gains in the Brazilian contemporary case, as to expand its international reliability and promote economic odds.

Keywords: Reputation. Peacekeeping Operations. Middle Powers.

¹ Escola de Guerra Naval (EGN), Rio de Janeiro - RJ, Brasil. sabrinamedeiros@yahoo.com

² Escola de Guerra Naval (EGN), Rio de Janeiro - RJ, Brasil. beirao.ap@gmail.com

INTRODUCTION

Brazilian International Reputation has changed significantly in the last fifteen years. The model built over the Twentieth Century is considered as based on cooperation and pacifism, in general, although Brazil had substantially different partners. This characteristic has been cited in the literature as a foreign relations model that varies between a pro-America tendency and an independent one. Maria Regina Soares de Lima (2010) considers Brazilian foreign policy has some components that can be cited, for the past twenty years, as: the inclusion of the international agenda in Brazilian electoral platforms; Brazil emerging as a regional power; international politics discontinuity; and others. If Brazilian national identity was also made with the dream of external recognition, in fact, Brazilian diplomacy tradition could not surpass its international limits in terms of power of negotiation and bargain, till the recent years.

The motivations for consolidating Brazilian reputation in the international scenario were clear since the institutionalization of Brazilian foreign policy inside international institutions and forums (DINIZ, 2007; BRACEY, 2011). But what had not arisen was the real capacity to make difference in a multilateral litigation or agreement, as did Ruy Barbosa during the 1907 Hague Conference. Correa (2000) points that Brazil had created its principal foreign policy elements since Ruy Barbosa (a Brazilian diplomat) took place as the “Eagle of the Hague”, proposing equality among countries sovereignty, and considering they all should have the right to appoint representatives or judges to the newly created organization. This would guarantee that a shared participation among different actors would happen in the new institutions proposed to be guiding the international conflicts resolution arena.

With this, there are two models of interpreting international projection for emerging, middle or consolidated powers: the making of an exclusive club of power detention; and international coordination of emerging disputes inside a multilateral model of participation, with some level of capacity to induce states' compliance to the collective decisions (GUZMAN, 2001). The environment where states conduct their choices is conceived here as a states' system in which the institutions serve the international arena to avoid uncertainty in the as optimal level as it can configure. Though states are willing to participate in this arena, where motivations are variable, the solution of controversies is the object to be achieved. So, associated to this cooperation architecture are those factors related to development and

stability, promoting outputs that we believe are enhancing conditions for international economic competitiveness. The theoretical basis is on both a liberal-institutional and sociological approach of the economic behavior, as to observe how states cooperate under the peacekeeping missions arena and, consequently, how they can better position themselves progressively into those collective arrangements.

Then, trust is something states might achieve to make them part of a qualified system of cooperation (MISZTAL, 1996; INGHAM, 1996). This starting premise presents what would be a response from emerging powers: in which standards states should cooperate on security and defense so that they can maintain or gain reputation and trust in a limited budget scenario? Considering the difficulties associated to defy a condition originated by some kind of international institutions collectivity, emerging powers have much more advantage to conquering reliability and, consequently, reputation. In this cooperation scenario, avoiding disputes in a naturally hostile environment such as the international system on defense and security, may be an asset. On the other hand, international reputation is a value guaranteed by the assignment of a positive or a negative perspective about a state by the others, thus, cooperation gain seems to be a way to demonstrate value over international conflicts resolution and other challenges associated to a good faith position in international sphere (BRACEY, 2011; MEDEIROS, 2011).

This argument is focused on this theoretical approach applied to the Brazilian foreign policy evolution as an emerging power actor. As a case study, in complement to the theory proposed, we present an overview of the peacekeeping participations and its connections to Brazilian strategy around a new paradigm of cooperative gain and power projection.

BRAZILIAN FOREIGN POLICY TRADITIONS

What Maria Regina Soares de Lima calls an unfreezing of the status quo after the Cold War (2010) has much with political engagement, peacekeeping operations and the emerging of local and civil instabilities all around the world. At the same time states originate political institutions to regulate (trade, for instance), grow their capacity to make difference (regional arrangements) and make collective security agreements (combating piracy or international terrorism), military capability is still a factor of either participating in cooperative instances or power projection as respectability.

There is no doubt Brazil is facing changes in its decision making processes in terms of foreign policy, not only because the theme is partially

inside the electoral agenda, but also, because there is much more of an inter-ministerial conjecture building international politics that makes technical cooperation an important part of middle powers strategies. This has to do with the emerging countries exactly because they cannot behave as their powerful partners in the same arena, but they have a neutral advantage that can keep them numerically and economically present international institutions. This could be the case of Japan, as a middle power defense actor, although, Zisk (2001) has stated that the restrictions on Japan participation in peacekeeping missions could be a limiting factor as a potential candidate to the UN security Council.

Additional to that middle powers partnership, the constitution of what was an acronym and became an institutionalized group – BRICS – has proved to be a way to create relevance in international scenario. As part of their plain to make changes in the international financial rules, they turn G-8 arrange into G-20, what is considered to be a turning point of their advantage in terms of competitiveness and reliability (LIMA, 2010).

Even if the so called reform of the Security Council is being announced since 1994, the Brazilian project of putting itself in an international position more correspondent to its robustness in the international economy (in terms of GDP, population or territory) took part of the most publicized plans in terms of rearranging the seats and promoting are more balanced representation on the United Nations prospects. (SARAIVA, 2005)

Thus, Brazilian intentions around a permanent seat were not only to invoke emerging powers participation but also to contest power arrangements in terms of security. As well as the others, political proposition did not scape from revealing the intentions to make part of the group and not to contest it, beginning with the continuity of the veto rule. This serves both to the equilibrium discourse, in which Brazilian could face the others to guarantee peaceful meanings and stability made from the peripheral states but, on the other hand, amplifying powerful participation, over considering the limits of power in terms of territorial, population, GDP and military budgeted participation.

Trust is, so, one of the principal meanings of that dispute around Security Council reform and United Nations' in general. That fits to one of the hypothesis of this paper, which is the faith that states tend to comply if their reputation in international sphere is based on trust and cooperation. If this is a paradigm of acceptance, the other way is to make military dissuasion prosper on behalf of bargaining. (MEDEIROS, 2011) If a State may guarantee

its power from both, certainly, it will face contradictions. This does not mean it is not useful for the powerful state, but it implies lost of reputation in terms of reliability, international law trust and compliance.

This strategy is less useful, then, to old and new middle powers, as the meaning of its recurrent strategy is moderation, institutional confidence and stability. Therefore, Customary International Law as the primary source that conduct international law into rule is the main political scheme in which a state may advance its international reputation. Although some theorists neglect interdependent pressures over powerful states, they cannot avoid thinking of international custom pressure to some of their performances (GUZMAN, 2001; 2010; PAUWELYN, 2006). So, if it's difficult to deny the existence of different levels of power inside an organization, in general terms, there is no way to deny custom interference on states behavior individually.

REPUTATIONAL COSTS AND POWER

Andrew Guzman's (2001; 2010) approach of international law is based on international relations, as it is focused not on the subjects that may involve sovereignty, as war, but also on those that provoke routines, customs and provoke regulation, that take part of states behavior and international contingencies. Though, the existence of a focal point may be sufficient to states' compliance, as soft law is considered to be the key point of international cooperative system. The doctrine around soft law existence varies between an interpretation of soft law as a kind of international law prerogative, and a denying of it qualifying that soft law is quasi-legal, subsequently, it is not law.

“A reputational model of compliance makes it clear that CIL [Customary International Law] affects the behavior of a state because other states believe that the first state has a commitment that it must honor. A failure to honor that commitment hurts a state's reputation because it signals that it is prepared to breach its obligations. This implies a definition that turns on the existence of an obligation in the eyes of other states rather than the conventional requirements of state practice and a sense of legal obligation felt by the breaching state. (...) A country that wants to make a promise, but recognizes that there is a high probability that it will violate that promise, may not want to put too much reputation on the line (GUZMAN, 2001, p. 2).”

Under the argument that reputation is linked to prestige, some other theorists consider there is no law subjacent to states' willingness and that is all about states using prestige "to ensure that the lesser states in the system will obey the commands of the dominant state or states (GILPIN, 1981, p. 30). Considering this, neo-realists face the challenge of denying international institutions as having some value of pressure under powerful states.

Whereas the focus of a powerful state may be its own interest, notably, human security agenda has changed the focus of international relations cooperation paradigm as even they are obliged to participate in new order subjects (BEHRINGER, 2005, p. 309). The idea of a core national interest is proposed by Behringer (2005, p. 309) to explain an object that is expected to be centered on states' and citizens' integrity. But, if it does not fit to human security agenda, even the most powerful states as United States are conducted to observe costume and international law fundamentals of rights, as long as considering States' sovereignty. Analyzing four cases of human security initiatives, Behringer (2005) points that there is a fast-track diplomacy in common among middle powers, we should consider, pragmatically connected to many other arising powers and initiatives.

This fast-track diplomacy is a way of considering peer-to-peer architecture of relationship in international arena. This is connected to not centralized institutional arrangement, in which states make voluntary connections not obliged to any international organization or a neutral manager. The concept of epistemic communities (HAAS, 1992) reinforces the character of soft law in the use of international connections and reputation process as a consequence of peer-to-peer strategies of foreign policy. Considering public opinion and the diversity of agents in international sphere and, although believing states are the most important part of building international law order, peer-to-peer strategies consolidate reputation as trust and substantive connected to humanitarian issues.

According to Resnick et al (1996, p. 47), even if concentrated in an interpretation on the firms, reputation is dependent on: "(...) long-lived entities that inspire an expectation of future interaction; capture and distribution of feedback about current interactions (such information must be visible in the future); and the use of feedback to guide trust decisions". In any of the above cited characteristics, interactions in the international arena, whenever peaceful, touches peacekeeping arrangements or experiments in different levels. The limits or resourcefulness in terms of capabilities may outweigh countries' look for reputation.

The competitiveness among the middle powers enjoying reputation gains in terms of international projection makes difference in terms of foreign policy tradition. Thus, India, México, Indonesia or Brazil find challenges of being respected and potentially preponderant in a decision making process in the international sphere. Narlikar (2010) argues that Brazilian strategy is less forcible and persuasive compared to countries like those of the BRICS'. However, in 2010, she does not deal with the Brazilian disagreement about sanctions against Iran. Her hypothesis is centered on some variables (four) that those middle powers have in common. Those seem to be, for us, a limit of the explanation on their synergies because of a different way Brazil had grown its domestic institutions, especially in terms of international compliance and transparency. Because of the differences on the domestic institutional model, and also, on the multilateral focused diplomacy is that natural approximations of the BRICS seem to be less important than the convenience to make use of the acronym.

In 2011, that did not seem to be a political tradition reinvented, but an executive diplomacy controversy that had to do with Brazilian President Dilma government (2011-2016), representing the party continuity of President Lula's government (2003-2011). Suffering in 2016 from a controversial impeachment process, allied to corruption scandals of the opposition/situation party members, and the condemnation of many political representatives, Brazil has been facing an important political and economic crisis with consequences on its institutions without precedence. During turmoil's between 2016 and 2017, it seemed to be clearest as ever the decision on leaving Haiti's mission progressively.

But the permanence of a traditional diplomacy and a multifaceted internationalization (defense, R&D, etc.) was the guarantee of a continuity in terms of Brazilian participation abroad, which can be represented by Haiti and Lebanon peacekeeping missions and the assumption of Maria Luiza Ribeiro Viotti – recently named to be the chef de cabinet of the actual Secretary-General, Antonio Guterres. Although political advantages of being a middle state may not be clear, indirectly, there is much of subjective in their performance on cooperation system and international relations. This performance is both associated to the military investment on multilateral initiatives linked to human security and the disposal of making statements that may not be perfect treats, but are part of custom linked to states willing to participate in international peace process (ABBOTT, DUNCAN, 2000).

What was for a long time interpreted as a pacifist foreign policy, was recently being turned to an executive marked power strategy to create itself as a relevant actor in international conflicts resolution, extending the aim of the countries contribution in international arena. Thus, international soft law guarantees a level of cooperation with less pressure of obligation, which has more effect in some cases than hard international law application, specially considering the sanctions compliance and their importance to international peace agreements *de facto* (GUZMAN; MEYER, 2010; GUZMAN, 2011). The focal point to be considered here is inducing soft law to solve straightforward coordination problems, avoiding future costs involving real violation of treats.

This aspect come close to the technical cooperation initiatives that are an important part of states' foreign policy because are the starters of any bilateral or multilateral agreement. Also, the military preponderance is not less significant, but reintegrated to a multilateral aspect of foreign policy, in which they use to serve strategic compromises not strictly sectored, as traditionally military forces were associated to war. In this case, absolute gains are more important because states utilities are associated to their own performance, as a consequence of cooperation networks. Furthermore, states scape from relative gains (own gain versus the loss of other), not genuinely willing to cooperate as a natural choice, but as a different way of being part of international system amplifying states focus and alternatives (POWEL, 1991).

ABOUT PEACEKEEPING MISSIONS AND STATES' GAINS

After trying to propose the importance of the reputational gain on middle powers participation on the international arena, we want to address why do States have different attitudes about Peacekeeping Operations (PKO). And also, to observe why some countries want to show their engagement as a value to their participation on the international system and and others do not share the same perspective. Finally, we want to observe why countries may change their positions one the matter and try to figure out what is the real meaning of this participation, as there is not a one-side stand on that.

This analysis also deserves questioning due to a distinction in two different historical periods: during the Cold War and after that (1988). The period of the Cold War is not the focus of this study; however, this choice can be explained. The first one is about the choice of the year 1988 to distinguish the end of the Cold War. A lot of studies about it point out the fall of Berlin wall as the main mark, but

the choice of 1988 is justified by others as the beginning of the end, when Bush was elected in the United States and an era began. Also, for this study, focused on Brazilian case, 1988 is an important year of changes with the adoption of a new legal framework: a new Constitution. The second one is about the position change of USA and URSS in this scenario and after that. In a superficial view of the matter, the assurance of great persuasion that the two big poles had on their areas of influence, it's possible to see that, during the forty years of Cold War the great powers avoided to integrate the contingents of PKO. (BEIRÃO, 2007)

After the end of the Cold War, there was a radical change of the Permanent Members UNSC participation regarding the PKO, however, the analysis of this commitment has important characteristics that can be inferred from the table as follows:

Table 1

Involvement of Member States of the UN PKO in 1948 to 2015:

Country	Rating greater number of shares	Total of shares	Shares in existing PKO	Top 10 Personnel Contributors on existing PKO
CANADA	1°	49	6	68°(116)
SWEDEN	2°	44	7	52°(278)
PAKISTAN	3°	43	6	4° (7.538)
BANGLADESH	4°	39	10	1° (9.432)
NIGERIA	5°	38	10	10° (2.968)
INDIA	6°	38	9	3° (7.994)
GHANA	7°	38	9	8°(3.242)
NORWAY	8°	37	6	54°(237)
NEPAL	9°	37	12	6° (5.346)
JORDAN	10°	36	11	19°(1.627)
RUSSIA (FORMER-URSS)	11°	36	10	75°(79)
BRAZIL	12°	35	10	23° (1.299)
ARGENTINA	13°	33	7	44°(391)
IRELAND	14°	33	7	45°(373)
EGYPT	15°	32	9	16°(2.090)
DENMARK	16°	30	2	75°(81)
FRANCE	17°	29	11	31° (909)
POLAND	18°	29	1	112°(9)
MALAYSIA	19°	29	9	34°(883)
USA	20°	29	9	74°(82)
KENYA	21°	29	8	28°(951)
AUSTRIA	22°	28	7	58°(186)
INDONESIA	23°	28	6	12°(2.727)
SENEGAL	24°	26	7	7°(3.628)
URUGUAY	25°	25	10	21°(1463)
NETHERLAND	26°	25	5	40°(586)
FINLAND	27°	24	7	47°(337)
NEW ZEALAND	28°	24	3	110°(11)
CHINA	29°	22	11	9°(3.079)
TURKEY	30°	22	10	66°(138)

Source: Annual Review of Global Peace Operations – 2010 added with new data from Annual Review 2016th edition.

1 – The data reflect the statistics computed until December, 2015.

2 – The tiebreaker criteria for the classification adopted were, in descending order: total contributions until now and secondly, number of participations after 1988.

3 - The country names in bold correspond to UN Member States which are permanent members of UNSC.

4 - Beyond the top 30 members contributors to PKO highlighted at the table, other 130 Member States have engaged in UN PKO. Such coverage, 160 participants from 193 UN Member States and clearly shows that the use of PKO as an advanced arm of the UN to safeguard international peace and that it's well accepted by the majority of its members.

Some contributing countries not at "top 30 table" deserves some considerations (ranked next to their names):

UNITED KINGDOM (33^o) - UNSC permanent member, 20 participations in PKO. At the end of 2015 has personnel at 8 UNPKO. However, actually, it is just the 51st largest personnel contributor (289).

ITALY (36^o) - Participated in 18 PKO sending military contingents, however, is one of the countries that currently more contribute financially with UN operations. However, actually, it is the 26th largest personnel contributor (1.103).

GERMANY (41^o) - State with the aspiration for a permanent seat in UNSC. Shared 17 PKO. However, actually, it is just the 61st largest personnel contributor (172).

CROATIA (43^o) - Despite winning its independence about 10 years, since the post-Cold War, shared 16 PKO (3 Extinct and 13 still active), and therefore, at the end of 2009, It was the State sharing the major PKO.

JAPAN (102^o) - State with the aspiration for a permanent seat in UNSC, contributed with 5 PKO (UNTAG, UNTAC, ONUMOZ, UNTAET and UNMISSET), however, actually, it is just the 53rd largest personnel contributor (272).

VANUATU (110^o) - One of the smaller states, however,

it was in 4 PKO and it's still present in UNMIT Operation.

MONTENEGRO (120^o) - Last State to join the UN (2005). However, it contributed in two extinct PKO (UNIMSET and ONUB) and it is present in the UNMIL operation, amounting three contributions till the 2015.

MEXICO (138^o) - Another country with aspiration for a permanent seat in the UNSC. In the past, it only participated at MTO (ONUSAL), and just in 2012 rejoined UN PKO. At the end of 2015 it was contributing with 24 people.

ETHIOPIA (72^o) - Another country with not so big experience at UN PKO, but, at the end of 2015 was the 2nd personnel contributor (8.309).

RWANDA (75^o) - Another country with not so big experience at UN PKO, but, at the end of 2015 was the 4th personnel contributor (5.685).

The analysis of the proposed framework enables some interesting conclusions. Among the “top 10 contributing countries” none is a Permanent Member of UNSC. The inherent risks of a direct engagement of a great power (economic and military) in a PKO could foist a setback that can not compensate for the bonus achieved. This stance was possible because of the enormous pressure that some of these powers could impinge on their areas of influence.

Until 1992, the USA remained relatively far from big engagement in PKO. The first Gulf War (1991) was a turning point for the U.S. international agenda, under the George Herbert Walker Bush (1989-1993) government. The United Nations was crucial to the releasing of the first foray in the Gulf War. In another way, Russia (falling the URSS tradition), after the decline of his power, sought to gain reputation as a “world citizen”, engaging more strongly in conflict resolution under UN Norrie MacQueen (2006). Recently, because of the USA viewpoint under the government of George Walker Bush (2001-2009), there was a change on the international recognition by the UN Peacekeeping Operations. The second Gulf War was waged without the institutional backing of the UN and there was a change in the U.S. attitude towards the PKO. However, if considering the

post-1988, there weren't large decreases in the number of PKO, or reduced participation by other countries after the second raid in the Gulf. President Obama was elected with a big world hope about his recognizing of the major multilateral organizations, but he had to face economic difficulties and the American engagement at Iraqi and Afghanistan, so that he had continued the U.S. distance from UN PKO.

Thus, the major powers have been in different positions to increasing their participation in PKO. Consequently, the search for international reputation gain due to the contribution to the great nations in the maintenance of international peace has opened two other groups of States for a greater engagement in PKO. At first, states that have recently been (or are) under PKO - those who, earlier, were "parties" in the conflict. Their voluntary help to PKO put them on a position of acceptance of the UN system and had also provoked an opportunity to increase international sympathy to themselves as well. Of course, it may be the low risk of such activities that allows their engagement in a better condition. Doing so, they can also enhance their states within the prestige of the international system by demonstrating a high level of compliance with the peacekeeping process (MACQUEEN, 2006). In this case, there are some examples: Egypt after Suez, engaged in a PKO; and Israel did the same after the conflicts of the late 1960s. Some countries can be listed in the case, other than the above ones: Morocco, Croatia, Montenegro, Senegal, Rwanda, Nepal, and others.

A second group of countries, clearly identified, consists of countries that are traditionally among the strongest supporters of peacekeeping and contribute importantly. MacQueen (2006) also calls them as middle powers. States with medium military power, and therefore, big military support to PKOs. The term "middle powers", perhaps could be best called as "powers at the middle", another connotative meaning assigned to them by their real role during the Cold War. They remained at a nearly neutral posture, "at the middle" all long the bipolar détente. In fact, only some of these states actually remained formal neutrality during the Cold War (such as Ireland and Sweden). Others, as Canada (which indeed participate in PKO nowadays), the Netherlands, Norway, Denmark, for example, were active members of the Western alliance, but projected an image internationally responsible and more neutral.

For some of those states, the extensive participation in PKO helped them to ensure a reinforcing of military experience in relation to

their neighbors - other powerful states that were expanding influence as the cases of Canada (relatively to USA), Ireland (relatively to UK), and even Pakistan and Bangladesh (relatively to India). More recently, micro and small states have engaged in this endeavor as a way to exploit their traditional military cultures (such as Fiji and Nepal) or, more precisely, as a way of gaining access to military technologies and procedures that they would probably not have the funds to develop or acquire (such as Kenya, Senegal and Uruguay). States engage themselves also as a source of receiving economic compensation financed by the UN to maintain its armed forces and police.

Recognition may be an important factor, but there is a limit for that recognition in matters of a long-term reputation (such for small states as Tuvalu, Togo and Vanuatu). The effect for middle powers is exactly different from this experience because economic venues are not the factor for their engaging and reputational costs may be higher making their achievements negative or positive.

The analysis of the Brazilian case in the three major groups of countries before mentioned is also complex. If, on one hand, reputation in the benefit of multilateralism and neutrality as a peaceful country and feature some massive engagement in PKO enables the country to be considered among the “middle powers”, for another, its extensive engage with contingent forces (except for the average participation in UNEF I in Suez) coincides with a period of intense integration with its neighbors, with a non-competitive military character, but in search of some natural regional strength. Nevertheless, since ONUMOZ (1994) Brazil’s participation has grown and South American union has never been installed, even with MERCOSUR or UNASUR.

Moreover, the allocation of resources to the military area (effective for operating expenses, ie, excluding expenditures for payment of active and inactive staff) is not allowed to Brazil to be considered like Canada or Sweden. The statement by Ambassador Luiz Augusto de Araujo Castro, at the Seminar “Brazil’s Foreign Policy for the XXI Century” held in the Chamber of Deputies in August 2002, makes it clear – that Brazil is close to nations seeking resources (CASTRO, 2004):

“And while I talk on the Foreign Relations Committee of the House of Representatives, which has an important role in foreign relations and national

defense, I believe that in the near future must find ways to allow financial budget and a more intense participation of Brazil in peace operations of United Nations. [...] There are budget constraints in virtually all areas of government activity, but I think that the projection itself internationally in Brazil and our interest in exerting positive and constructive role in the world justifies a special effort to find solutions to the real budget difficulties in this military area.”

Thus, it is the question if the greater engagement with quotas does not match the recent period of low military budget and, therefore, that PKO engagement would be a way for its armed forces looking to keep their staff trained. Thus, the PKO active participation can cope with new technologies, processes and materials from other states, or even the re-equipping with resources financed by the UN and not formally included in the budget – like the case of the Brazilian Armed Forces. For this proposition, it would be able to consider some approximation of the Brazilian case to the third group of countries.

Although the classification into three groups showed by MacQueen is very relevant, the analysis of the Table, with the 30 largest holdings in PKO, allows highlighting countries which can hardly be classified in the three groups mentioned. The cases of Nigeria, Jordan, Argentina, Brazil, Malaysia, Austria, Indonesia and Turkey are complex examples of the suggested categories. Some of these countries seem to emerge also in other areas of action - not only in PKO -, but as emerging economic potential powers. Others, seem to have clear rise over its surroundings, which could justify a certain quest for regional leadership and reputation. Others still, cannot be considered micro or small states, but not much of a insertion in the international arena and, therefore, do not justify their large shareholdings, unless the multilateral inclination (international philanthropy) in maintaining peace.

Brazil has shortcomings in the military budget that do not support a rising regional arms race. However, it has established itself as a leader among developing countries. His aspiration for greater integration into the international arena is marked in the speeches of its President and Foreign Ministers since the change of the new world order. The appreciation for multilateralism and greater representation on the board decisions has

ratified that position.

There is however, other ways of understanding why some countries have substantially increased their participation in PKO. It's the financial bias, only superficially addressed in the previous classification. The financial, material and especially in reducing the quota-share that Member States should finance the UN have strong appeal to the efforts of some countries.

The below table shows clearly that's no easy correlation between participation and financing contributions to UN system of PKO. It's possible to identify that the biggest contributors are not in the first positions of PKO participations with just two exceptions: Russia and China, that are quickly increasing their participations.

Table 2

The top 10 providers of assessed contributions to United Nations Peacekeeping operations for 2016 are:
• United States (28.57%)
• China (10.29%)
• Japan (9.68%)
• Germany (6.39%)
• France (6.31%)
• United Kingdom (5.80%)
• Russian Federation (4.01%)
• Italy (3.75%)
• Canada (2.92%)
• Spain (2.44%)

Source: (UN:2016)

For some member states, the financial question of reimbursement is very relevant as a way to re-equip its armed and police forces, since the UN grants at the end of operations, the final possession of the means obtained by considering them already impaired by the use. The reduction achieved with the annual contribution is often compensated by such engagement. Thus, the foregoing in view of the Manual of Peacekeeping Operations of the Brazilian Navy (EMA-402), shows that the significant increase of investments from countries with lower expression on the world scene may have been motivated by purposes not only focused on the "willingness to assist the UN in maintaining international peace and security", but with a more practical set of goals

and objectives.

Therefore, the framework cannot show a unison approach among the permanent seat candidates at the Security Council. The strategies to achieve their litigation and reputation of their achievements are quite diverse, with some points of contact. While some appear to massively participate in PKO, others do not devote particular interest in this strategy to concentrate on his bid for inclusion. Let's assume that, among the candidates mentioned, Nigeria, India, Brazil, Egypt, and even Germany seem to have chosen to devote efforts to participate in PKO, and thus earn greater international visibility through this action.

On the other hand, we see that Brazil, Japan and Germany also seem willing to keep constantly in meetings of the Security Council, even as non-permanent members, as part of their integration strategies in the process of reshaping the structure of the UN. It shows, conclusively that, in relation to the use of PKO, states have different purposes when deciding whether or not to engage in peacekeeping operations, but it seems clear that the noble purpose of universal help to the peace is not always what drives such decisions.

Thus, trying to use indicators of seeking greater international PKO participation is intended to show how the international game is played with several pieces of different weights and with different objectives. In the Brazilian case, the appreciation for multilateralism backed by actions at the UN level was only used as a subsidy to search for more evidence of global insertion through cooperative actions in the international arena.

FINAL CONSIDERATIONS

Reputation is almost an impression, hard to be evaluated and measured. But there are some states' conjectures that can show how reputational value can be important to them. The reputational balance when considering a participation in the international scenario can be worthy of note if the proposition aligns with the United Nations demands. At the same time, material, human and financial contributions derived because of this type of engagement can guarantee sustainability or development to middle and small powers military forces and defense capabilities in general.

As a chess game, there are different kinds of possible actions; but in this cooperative scenario building the overall assumption is more

important than the individual move. It's possible to identify and categorize some variables that indicate these actions on behalf of maintaining itself as an actor in the arena with an important return and a low risk movement. At the examples presented about participant groups at PKO, it can be concluded that such state actions is more likely to invoke perception and the international understanding of the world scenario in terms of reputations and acquiring experiences and means.

The typology presented by Andrew Guzman can help us seeing what kind of actions can really enlarge political gains in international competition in which cooperation is more likely to predominate. The multilateral international system shows that those categories can be useful to understand how states are playing the game and to see the perspective on their possible next steps. Indeed, the UN PKO it's just one of the variables that we can see about their reputation gain. The Brazilian case is very complex to be clearly understood, but it seems, undoubtedly, it's serves as an important example about how the states may choose international organizations and regimes as important pieces to its surveillance in the international environment.

REPUTAÇÃO E MISSÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ: BRASIL E POTÊNCIAS MÉDIAS EM TEMPOS DE DESAFIOS

RESUMO

O direito internacional raramente tem focado a questão da reputação, que pode ser representada como um complexo de atributos baseados na percepção de outros, que podem determinar a posição do Estado na arena internacional e nos cenários de cooperação. Assim, a oportunidade de desempenhar um papel ativo na agenda internacional torna o Brasil e outras potências médias e mercados emergentes parceiros de alta relevância, com uma participação crescente e representativa nas organizações internacionais nos últimos anos. Em relação ao caso brasileiro, estas funções podem ser citadas como determinantes no grau de reputação a partir dos mandados de manutenção da paz que o Estado tem assumido, para candidatura como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Este artigo foca na produção de um arcabouço conceitual para explicar o aprimoramento da reputação internacional de um ator, baseado em missões de manutenção da paz e considerando a tipologia de Andrew Guzman (2001; 2010; 2011). Este tema é uma importante forma de se pensar os ganhos políticos em termos de competitividade internacional, não somente por elucidar as condições dos Estados para se obter êxito, mas também o quão qualificados eles são para projetarem-se além da força militar. Além disso, o índice de eficiência e cumprimento, ou para o caso brasileiro ou para mercados emergentes, não são claros para a maior parte dos analistas. Dessa forma, sob o “soft law” e o “hard law”, a intenção é fazer uma arqueologia do modelo de reputação que está conectado aos ganhos políticos no caso brasileiro contemporâneo, para que se expanda sua credibilidade internacional e que se promovam as oportunidades econômicas.

Palavras-chave: Reputação. Operações de Manutenção da Paz. Potências Médias.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Celso. Conferência na Sessão Inaugural. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL, 2., 2008, Brasília. O Brasil e o Mundo que vem aí. Brasília: FUNAG, 2008.

AMORIM, Celso. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL, 1., 2006, Rio de Janeiro. *Anais...* Brasília, DF: Fundação Alexandre Gusmão, 2006.

ABBOTT, Kenneth W.; SNIDAL, Duncan. Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization*, v. 54, n. 3, p. 421–456, Summer 2000.

AGUILLAR, S. L. C. Brasil em missões de paz. Blumenau, SC: Usina do Livro, 2005.

AMORIM, Celso L. N. XLVIII Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas 1993. In: CORRÊA, L. F. de S. (Org.). O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006. rev. e atual. Brasília, DF: Funag, 2007. p. 565-578.

ANNUAL REVIEW OF GLOBAL PEACE OPERATIONS. New York, NY: Center on International Cooperation, Feb. 2010.

AZEVEDO, Cecília. 2003. Identidades compartilhadas: a identidade nacional em questão. In: ABREU, Martha; SOIHET, Raquel (Org.). Ensino de História: conceitos, temáticas e metodologia. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2003.

BARBOSA, Rui. 1907. Deuxième Conférence de la paix : actes et discours. La Haye : W.P. van Stockum et fils, 1907

BEHRINGER, Ronald M. Middle Power Leadership on the Human Security Agenda. *Cooperation and Conflict*, v. 40, n. 3 p. 305–342, 2005.

BEIRÃO, André P. Aspectos político-legais e legal-militares da participação brasileira em operações de manutenção da paz da ONU, pós-1988. 2008.193f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)-Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

BELLAMY, Alex. J.; WILLIAMS, Paul D.; GRIFFIN, Stuart. *Understanding peacekeeping*. Londres: Cambridge Polity, 2004.

BRACEY, D. O Brasil e as operações de manutenção da paz da ONU: os casos do Timor Leste e Haiti. *Contexto internacional*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, jul./dez. 2011.

BRADY, Christopher W. A content analysis of peacekeeping issues for the journal *armed forces and society*. 2010. 87f. Research Project (Master of Public Administration)-Department of Political Science Texas, State University, San Marcos 2010.

BUZAN, Barry. *Rethinking Security after the Cold War*. *Cooperation and Conflict*, v. 32, n. 5, 1997.

CORRÊA, Luiz Felipe Seixas. *A palavra do Brasil nas Nações Unidas: 1946-1995*. Brasília, DF: Fundação Alexandre Gusmão, 2000.

DINIZ, Eugenio. *Peacekeeping and the evolution of foreign policy*. In: FISHEL, J.; SAENZ, A. (Ed.). *Capacity-building for peacekeeping: the case of Haiti*. Washington, D.C.: Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University Press, 2007.

DRYZEK, John S.; HONIG, Bonnie; PHILLIPS, Anne. (Ed.) *The Oxford Handbook of Political Theory*. Reino Unido: Oxford University Press, 2008.

DUPAS, Gilberto. 2006. *África do Sul, Brasil e Índia: divergências, convergências e perspectivas de alianças*. In: VILLARES, Fábio (Org.). *Índia, Brasil e África do Sul: perspectivas e alianças*. São Paulo: UNESP, 2006.

FINANCING Peacekeeping. United Nations Peacekeeping, [2016]. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/financing.shtml>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

FOMBRUN, Charles. *Reputation*. Nova Jersey, EUA: John Wiley & Sons, Ltd, 1996.

GARCIA, E. V. De como o Brasil quase se tornou membro permanente do Conselho de Segurança da ONU em 1945. *Revista brasileira de política internacional*, v. 54, n. 1, 2011.

GILPIN, Robert. *War and Change in World Politics*. New York, NY: Cambridge, 1981.

GLOBAL peace operations review: annual compilation 2015. New York, NY: Center On International Cooperation, c2016. Disponível em: <http://www.peaceoperationsreview.org/wp-content/uploads/2016/02/gpor_2015_final.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2016.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

GUZMAN, Andrew. A Compliance-Based Theory of International Law. *California Law Review*, v. 90, n. 6, Dec. 2002.

GUZMAN, Andrew T. A strategy for cooperation in global competition policy: regulation and competition in the global economy: cooperation, comity, and competition policy. Reino Unido: Oxford University Press, 2010a.

GUZMAN, Andrew; MEYER, Timothy. International soft law. *Journal of Legal Analysis*, v. 2, n. 1, Spring 2010b.

GUZMAN, Andrew T.; MEYER, Timothy L. *International Order without Law: the power of soft law in global governance*. [S.l.: s.n.], 2012.

HAAS, P. M. Knowledge, power, and international policy coordination introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.

HURRELL, Andrew et al. *Os Brics e a Ordem Global*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2009.

HURRELL, Andrew et al. *Paths to Power: foreign policy strategies of intermediate states*. Washington, DC: Latin American Program, Woodrow Wilson Center for Scholars, 2000.

INGHAM, Geoffrey. Some recent changes in the relationship between economics and sociology. *Cambridge Journal of Economics*, v. 20, n. 2 p. 243-275, 1996.

JAMES, Alan. *The politics of peacekeeping*. Londres: MacMillian, International Institute for Strategic Studies, 1990.

KENKEL, K. M. Interests, identity and brazilian peacekeeping policy. *Revista Tempo do Mundo*, v. 3, n. 1, p. 9-35, 2011. Disponível em: <<http://repositorio.ipea>.

gov.br/bitstream/11058/6377/1/PWR_v3_n2_Interests.pdf>. Acesso em:

LAFER, Celso. *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa*. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.

LIMA, Maria Regina Soares de. *A política externa brasileira e os interesses nacionais*. *Nueva Sociedad*, n. 214, mar./abr, 2004.

LIMA, Maria Regina Soares de. *Aspiração internacional e política externa*. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 82, jan./mar. 2005.

LIMA, Maria Regina Soares de. *Instituições democráticas e política exterior*. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 92-139 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de. PINHEIRO, Leticia. *O papel do poder legislativo na política externa brasileira*. In: SEMINÁRIO POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL PARA O SÉCULO XXI. 2002. *Coletânea de Textos...* Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003. (Série ação parlamentar, n. 218).

LIMA, Maria Regina Soares de. *Tradição e Inovação na política externa brasileira*. *Plataforma democrática*, Rio de Janeiro, jul. 2010 (Working Paper n. 3). Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Tradicao%20e%20Inovacao%20na%20Politica%20Externa%20Brasileira.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

MACQUEEN, Norrie. *Peacekeeping and the International System*. New York, NY: Routledge Taylor & Francis Group, 2006.

MEDEIROS, S. E. *Modelos de reputação internacional e paradigmas de política externa*. *Contexto internacional*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, 2011.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direito Internacional Público*. 11. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MERCER, Jonathan. *Reputation and international politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2010.

MISZTAL, B. *Trust in modern societies: the search for the bases of social order*. Cambridge: Polity Press, 1996.

NARLIKAR, Amrita. *New powers: how to be come one and how to manage them*. London: Hurst and Company, 2010.

PAUWELYN, Joost. How strongly should we protect and enforce international law?. University of Chicago Law School Workshop, Mar. 2006.

PEREIRA, Antônio Celso Alves; CASTRO, Luiz Augusto de A. O Brasil e o Sistema de Segurança Internacional das Nações Unidas, do Conselho de Segurança e dos Organismos de Não-proliferação. In: SEMINÁRIO POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL PARA O SÉCULO XXI. 2002. Coletânea de Textos... Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003. (Série ação parlamentar, n. 218).

PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da (Org.). Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil. Brasília, DF: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. (Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança, v.1).

POWELL, Robert. Absolute and Relative Gains in International Relations Theory. *American Political Science Review*, v. 85, n. 04, p. 1303-1320, 1991.

PRESS, Daryl. *Calculating credibility: how leaders assess military threats*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2005.

PRESS, Daryl. The credibility of power. *International Security*, v. 29, n. 3, 2005.

RESNICK, Paul et al. Reputation systems. *Communications of the ACM*, v. 43, n. 12, p. 45-48, 2000.

SARAIVA, J. F. S. O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Meridiano 47*, Brasília, DF, v. 6, n. 56 2005.

SHAW, Malcolm N. *International Law*. 4. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

SOUZA NETO, Danilo Marcondes de. A participação e a cooperação entre os países do cone sul em operações de paz: o caso da Minustah. In: SVARTMAN, Eduardo; D'ARAÚJO, Maria Celina; SOARES, Samuel Alves (Org.). *Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas*. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2009.

THAKUR, R. C.; SCHNABEL, A. *United Nations peacekeeping operations: ad hoc missions, permanent engagement*. New York: Westview Press, 2001.

TOMZ, Michael. *Domestic audience costs in international relations: an experi-*

mental approach. *International Organization*, v. 61, n. 04, p. 821-840, Oct. 2007.

TROOPS and Personnel Contributors countries. *United Nations Peacekeeping*, [2016]. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2016/Nov16_5.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2017.

VIGEVANI, Tullo; CAPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, jul./dez. 2007.

ZISK, KM. Japan's United Nations Peacekeeping Dilemma. *Asia-Pacific Review*, v. 8, n. 1, p. 21-39, May 2001.

Recebido em: 23/05/2017

Aceito em: 22/08/2017

BRASIL E ARGENTINA: O FIM DA CORDIALIDADE OFICIAL SOB A ÓTICA DAS LÓGICAS DE ANARQUIA

Ariane Costa dos Santos ¹
Thiago Moreira de Souza Rodrigues²

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar as relações bilaterais entre Brasil e Argentina na passagem da década de 1970 para a década de 1980, um período marcado pela mudança de paradigma na relação entre os dois vizinhos, tradicionalmente caracterizada pela cordialidade oficial, com a intermitência entre momentos de cooperação e conflito. Nesta perspectiva, busca-se analisar, à luz da teoria de Alexander Wendt (1999), e a partir do conceito wendtiano de culturas de anarquia, a transformação dessa relação bilateral, com importantes consequências até os dias atuais para as duas maiores economias da América do Sul no século XX.

Palavras-chave: Brasil. Argentina. Relações bilaterais. Década de 1980. Culturas de anarquia.

¹ Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro - RJ, Brasil. ariane1804@hotmail.com

² Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói - RJ, Brasil. ggz@vm.uff.br

INTRODUÇÃO

“Não teremos nenhuma capacidade de preservar nossa identidade nacional, se navegamos isolados no mar da história” (JAGUARIBE, 2004).

A conciliação entre os estudos de política externa – subárea dos estudos de relações internacionais (HILL, 2003) – e o arcabouço teórico da disciplina é sempre esclarecedora quando utilizada para entender as ações estatais e as relações entre os países. Essa conciliação guarda importância ainda maior para a análise de períodos de mudança de paradigmas, os quais requerem uma atenção ainda mais cuidadosa por meio do uso de ferramentas conceituais adequadas para o entendimento de suas motivações e consequências.

Aos especialistas em política externa e estudiosos das relações bilaterais entre Brasil e Argentina, atenção especial deve ser dada à década de 1980, período de assentamento das bases das relações de amizade, parceria estratégica e integração regional, que existem até hoje entre os maiores vizinhos do Cone Sul. Com base na análise da literatura acadêmica que estuda o período, foi possível constatar consenso com relação à representação dos anos 1970 como um período de deterioração das relações entre Brasil e Argentina e a década seguinte como um período de ressignificação dessas relações, simbolizada pela lógica da parceria. Neste interim, a inflexão da relação bilateral dos dois países, da rivalidade – nos anos setenta – à cooperação – nos anos oitenta, está presente a partir dos mais diversos conceitos, dentre especialistas brasileiros e argentinos: da concorrência à associação (RUSSEL; TOKATLIAN, 2002), da cordialidade oficial ao projeto de integração (SPEKTOR, 2002), da instabilidade conjuntural à construção da estabilidade pela cooperação (CANDEAS, 2005), da rivalidade à integração (GULLO, 2006), do desencontro ao entendimento, seguido pela parceria (SARAIVA, 2012).

Diante dessa relativamente vasta literatura especializada, esse artigo procura enfatizar o diálogo entre os estudos de Russel e Tokatlián (2002), dois teóricos argentinos, ao analisar o lugar do Brasil na política externa argentina, e as análises de Saraiva (2012), acadêmica brasileira, ao estudar o lugar da Argentina na política externa do Brasil. As obras selecionadas demonstram-se relevantes não só pela representatividade das perspectivas que trazem, mas também pela complementaridade de

ideias, uma vez que, em ambos os escritos, o objetivo é demonstrar o papel que cada país reservou e projetou sobre o seu vizinho na sua agenda de política externa. A partir desta abordagem, e assumindo a mudança de comportamento entre argentinos e brasileiros nas suas relações, pretende-se verificar como ocorreu tal alteração de paradigma das relações bilaterais das duas maiores economias da América do Sul na década de oitenta.

Para o amplo entendimento do período que abriu possibilidades de cooperação para o desenvolvimento conjunto, fatores como percepção, ideias e identidade surgem como importantes ferramentas conceituais, possibilitando um modo de análise eficiente sobre o período. O uso dessas ferramentas permite a aplicação do arcabouço teórico de Alexander Wendt (1999) e, em especial, suas considerações sobre as “culturas de anarquia” e seus níveis de internalização pelos Estados.

Baseando-se no entendimento de que a estrutura é um espaço intersubjetivo de conhecimento, mas a estrutura *per se* é objetiva e capacita o observador a compreendê-la (WENDT, 1999), este artigo buscará analisar as relações entre os dois países, a partir dos principais escritos sobre a passagem da cultura da rivalidade à cooperação, à luz da lógica das culturas de anarquia, entre 1979 e 1989. A demarcação temporal explícita o principal marco da construção da cooperação a partir do Acordo Tripartite entre Brasil, Argentina e Paraguai (CANDEAS, 2005) e o fim da relação Sarney-Alfonsín, período auge das relações bilaterais entre os dois países (SARAIVA, 2012).

A estrutura do presente artigo se encontra dividida em três seções: a primeira seção tem como foco a explicação sobre o marco teórico-conceitual utilizado, apresentando a teoria de Alexander Wendt (1999) no que concerne às três lógicas de anarquia e aos três níveis de internalização de normas e ideias, categorizados pelo teórico. Em seguida, a segunda seção realizará uma análise histórico-descritiva da relação entre Brasil e Argentina evidenciando a mudança de paradigma da chamada “cordialidade oficial” (SPEKTOR, 2002) ao desenvolvimento da parceria bilateral, na passagem da década de 1970 para a década de 1980. Na terceira e última seção, é aplicado o conceito wendtiano de lógicas de anarquia no caso da relação bilateral Brasil-Argentina, evidenciando a evolução de uma cultura lockeana nos anos 1970 para uma cultura kantiana nos anos 1980.

WENDT E AS CULTURAS DE ANARQUIA

Dotado de epistemologia positivista e ontologia pós-positivista, a perspectiva de Alexander Wendt (1999) sobre o sistema internacional possibilita o uso de sua teoria na categorização das relações entre Estados, acrescentando ainda um arcabouço conceitual que prevê a influência das variáveis ideacionais nas relações interestatais. Trazendo a lógica da coconstituição para o debate, os seus escritos em Teoria Social da Política Internacional dotam a estrutura, conformada pela interação entre Estados, de um caráter temporal e mutável, caracterizada pela articulação entre condições materiais, ideias e interesses.

A partir da expansão da lógica da anarquia, conceito fundamental da área de conhecimento das relações internacionais, Wendt (1999) cria três tipos ideais de estrutura internacional: hobbesiana, lockeana e kantiana. Readaptando a tipologia de Bull e Wight (1991, apud WENDT, 1999), Wendt divide a macroestrutura com base no tipo de papel predominante nas relações interestatais – *inimizade*, rivalidade e amizade. Dessa forma, não haveria uma lógica única de anarquia, mas múltiplas lógicas, nas quais as tendências de comportamento conflitivo ou cooperativo seriam constituídas pela cultura, entendida como “conhecimento compartilhado formado por regras, normas, ideologias e instituições” (WENDT, 1999, p. 253). Este reconhecimento da multiplicidade de lógicas de anarquia será especialmente interessante para este trabalho, pois possibilita a análise da mudança de paradigmas que ocorreu nas relações bilaterais entre Brasil e Argentina entre as décadas de 1970 e 1980.

Wendt defende que no centro de cada tipo de cultura de anarquia há o predomínio de uma posição do sujeito, dotado de representações coletivas com relação à segurança: 1) *inimizade*, representado pela visão do outro como ameaça, na qual não há limite para o uso da violência; 2) *rivalidade*, marcada pela visão do outro como adversário, na qual a violência pode ser usada para perseguir os interesses nacionais e, por fim, 3) *amizade*, retratada pela visão do outro como aliado e parceiro de cooperação contra ameaças externas (WENDT, 1999, p. 258).

Nessa linha, Wendt (1999) trabalha com três níveis de internalização de normas e ideias, segundo os quais quanto mais internalizadas, mais consolidada será a cultura de determinada estrutura (WENT, 1999, p. 255). No primeiro grau de internalização, o ator conhece a norma, mas só a pratica quando é coagido para tal, tornando necessária alguma espécie de

sanção ou de poder superior que garanta sua execução. No segundo grau, o ator pratica a norma somente quando for do seu interesse cumpri-la. Dessa forma, uma cultura de amizade no segundo grau de internalização dos atores é representada por Wendt como uma estratégia, sendo limitada temporalmente:

A amizade é uma estratégia; um instrumento que o Estado escolhe para obter benefícios para ele mesmo, como um indivíduo. Não é feito nenhum sacrifício em prol do grupo, exceto quando necessário para realizar os seus próprios interesses exógenos [...] (WENDT, 1999, p.306, tradução nossa)².

Portanto, já no intuito de aplicar preliminarmente a conceituação de Wendt ao objeto desse artigo, uma cultura de amizade entre Brasil e Argentina, no segundo grau de internalização de normas, seria caracterizada pela assimilação da cooperação como instrumento para a realização do interesse nacional dos atores. Por consequência, à medida que a cooperação não fosse mais estratégica para o interesse nacional de um dos atores ou de ambos, a cultura kantiana deixaria de existir.

No terceiro grau de internalização, os atores internalizam completamente as normas, aceitando a sua legitimidade e desejando cumpri-las:

Os Estados se identificam uns com os outros, enxergando a segurança do outro não apenas como instrumentalmente relacionada a sua, mas como sendo a sua literalmente. As fronteiras cognitivas do Self são estendidas para incluir o Outro; o Self e o Outro formam uma única “região cognitiva”. A identidade coletiva implica em uma vontade de fazer sacrifícios quando necessário para benefício do Outro, porque o Outro tem reivindicações legítimas sobre o Self (WENDT, 1999, p.306, tradução nossa)³.

²Friendship is a strategy, an instrumentality that states choose in order to obtain benefits for themselves as individuals. No sacrifice for the group except as necessary to realize their own, exogenous interests [...] (WENDT, 1999, p.306).

³States identify with each other, seeing each other's security not just as instrumentally related to their own, but as literally being their own. The cognitive boundaries of the Self are extended to include the Other; Self and Other form a single “cognitive region.” Collective identity does imply a willingness when necessary to make sacrifices for the Other for his own sake, because he has legitimate claims on the Self (WENDT, 1999, p.306).

Segundo Wendt, a cultura predominante no sistema internacional westfaliano é lockeana, pois os rivais reconhecem a soberania do outro como um direito; o que consolida a soberania como uma instituição (WENDT, 1999, p.297), havendo, assim, a dominância do terceiro grau de internalização no sistema internacional moderno, devido à assimilação da norma, com aceitação da sua legitimidade e desejo de cumpri-la (WENDT, 1999).

Aplicando esse arcabouço conceitual para o caso específico das relações interestatais entre Brasil e Argentina, o foco da análise tomará o nível da microestrutura, formada pelas interações entre os atores (WENT, 1999), que, na leitura wendtiana, são dotados de agência na qualidade de partes constituidoras da macroestrutura. A inflexão nas relações entre os dois países, nos anos 1980, possibilitará a classificação das lógicas de anarquia e dos níveis de internalização em um período marcado pelo fim da chamada “cordialidade oficial”.

DA CORDIALIDADE OFICIAL À PARCERIA

Colônias de metrópoles diferentes e herdeiras da rivalidade ibérica na região do Prata, as relações entre Brasil e Argentina foram marcadas, durante a maior parte da sua história como países independentes, pela cordialidade oficial – um conjunto de orientações representado por uma postura tolerante que busca da cooperação, no intuito de diluir potenciais desentendimentos (SPEKTOR, 2002). Com o “objetivo primordial de evitar que a dinâmica entre os dois principais poderes da América do Sul levasse a uma rota de colisão” (SPEKTOR, 2002, p.118), a cordialidade oficial se consagrou como “marco conceitual do Itamaraty para orientar as relações com Buenos Aires” (SPEKTOR, 2002, p.118).

As origens históricas da cordialidade oficial remontam ao fim da Guerra do Paraguai, momento em que a Argentina demonstrou notável triunfo na condução do processo político na América do Sul, com uma Buenos Aires fortalecida não só militarmente, como também articulada em uma densa rede de relações bilaterais. A aproximação cultural dos países hispano-americanos cooptava as nações sul-americanas ao redor de um centro de poder portenho. O Brasil, distante culturalmente das demais regiões do continente por sua origem lusitana e restando-se como única monarquia em meio a um ambiente republicano, se viu obrigado, em tempos de consolidação territorial e agenda diplomática ainda em

construção, a adotar uma postura mais defensiva e necessariamente estratégica (SPEKTOR, 2002). Portanto, perpassando o período desde Visconde do Rio Branco, a cordialidade oficial (um projeto que não previa submissão, tampouco hierarquia declarada) representou, em vários aspectos, a necessidade de uma via diplomática que arrefecesse as discordâncias, controlando os ânimos e evitando problemas no campo da segurança (SPEKTOR, 2002).

Dessa forma, a cordialidade oficial marcou o passado oitocentista das relações bilaterais, caracterizadas por conflitos e rivalidades, mas também o século XX, marcado por desconfianças recíprocas e desentendimentos até o final da década de 1970 (CERVO; BUENO, 2015). Ao longo dessa década, vivenciou-se um agravamento de tensões devido ao embate sobre os recursos hídricos na Bacia do Prata, durante o governo do general Ernesto Geisel, apoiado por seu chanceler Azeredo da Silveira no Brasil, tendo como marco da deterioração das relações com Buenos Aires a assinatura do Tratado de Itaipu, em 1973, entre Brasil e Paraguai, prevendo a construção da Usina Binacional. Como ápice da deterioração das relações, é possível citar as alegações argentinas de ausência de consulta prévia na construção da Usina, denúncia feita em foros multilaterais, alegando prejuízo pela alteração do curso das águas internacionais, prejudicando potencialmente projetos futuros de geração de energia hidroelétrica e navegação.

Por outro lado, em 1979, o Acordo Tripartite Corpus-Itaipu é tido pela literatura acadêmica como marco de um “salto qualitativo e irreversível nas relações diplomáticas de ambos os países” (CANDEAS, 2005, p.23), iniciando uma fase marcada pela “construção da estabilidade estrutural pela cooperação” nas relações Brasil-Argentina (CANDEAS, 2005, p.23). Segundo Russel e Tokatlián (2002), o Acordo Corpus-Itaipu inicia o processo de aproximação, mas ainda não neutraliza as incertezas e as rivalidades entre os dois vizinhos. No entanto, configura-se como um dos maiores exemplos concretos da política de aproximação, junto com a coordenação de posições em fóruns multilaterais, tais como a Assembleia Geral da ONU (AGNU), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNCTAD) e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) (RUSSEL; TOKATLIÁN, 2002).

É na passagem da década de 1970 para a de 1980 que se vivencia uma mudança na percepção do outro, por parte dos dois países e, em primeiro lugar, da parte argentina. Russel e Tokatlian (2002), ao analisar

a visão argentina sobre o Brasil, chegam à conclusão de que o vizinho portenho enxergava o país a partir de uma perspectiva de parceria desde o início da década de oitenta. Segundo os autores, três fatores foram cruciais para a mudança desta visão: 1) altas taxas diferenciais de crescimento, pois já na década de setenta, o projeto do Brasil potência, dotado do maior parque industrial da América do Sul, representava forte diferencial frente a uma Argentina desindustrializada e debilitada, 2) o fim dos regimes militares nos dois países, contribuiu para a formação de uma identidade comum, com a memória de um passado ditatorial e a busca por um futuro de consolidação democrática; 3) maior interdependência econômica, reconhecendo, ainda, a crise da dívida externa somada ao protecionismo dos países industrializados, como elementos de aproximação entre Argentina e Brasil (RUSSEL; TOKATLIAN, 2002).

Desde a perspectiva do Brasil sobre a Argentina, Saraiva (2012) defende que apesar da mudança da política externa brasileira da cordialidade oficial no período do governo Geisel (1974-1979), para a construção do entendimento, no governo de João Figueiredo (1979-1985), e estabelecimento da parceria, no governo José Sarney (1985-1989), ter sido rápida e sequencial, a transformação da percepção brasileira sobre a Argentina foi mais gradual. Para ilustrar os principais acontecimentos históricos que marcaram essa nova perspectiva, Saraiva (2012) destaca: 1) Acordo Tripartite Corpus-Itaipu (1979) – símbolo da reconciliação entre Brasil e Argentina, permitindo a compatibilização técnica das duas Usinas e representando um ponto de inflexão histórico nas relações bilaterais. Para muitos autores, configura-se, inclusive, como o maior marco de transformação de uma disputa geopolítica para uma política de cooperação; 2) Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear /Acordo de Cooperação Nuclear (1980), que previa o direito à utilização de energia nuclear para fins pacíficos e reiterava sua contribuição para o desenvolvimento latino-americano, configurando um marco da superação de dificuldades e limitações conjunturais entre os dois países (VIEIRA, 1997); 3) Solidarização do Brasil com a Argentina durante a Guerra das Malvinas (1982), pois apesar de oficialmente neutro frente ao conflito, o Brasil atuou ativamente dando apoio logístico à Argentina e assumindo papel de mediador entre Argentina e Inglaterra, durante o período de suspensão das suas relações bilaterais (SARAIVA, 2012), simbolizando o papel de um Brasil como “protetor dos interesses argentinos junto ao Reino Unido” (BRASIL, 1985):

O Presidente Sarney reiterou o histórico apoio do Brasil aos direitos de soberania argentina sobre o arquipélago [...] O Presidente Alfonsín, manifestando sua satisfação por essa posição, externou o reconhecimento de seu Governo pela atuação do Brasil em seu caráter de potência protetora dos interesses argentinos junto ao Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte (BRASIL, 1985).

Além disso, a chegada do presidente Raul Alfonsín ao poder, em 1983, trouxe novos objetivos para a política externa argentina (SARAIVA, 2012): 1) ênfase na integração com o Brasil, carregando de otimismo a busca por lograr benefícios com base no transbordamento da industrialização brasileira, e 2) esforço de recolocação da Argentina no cenário mundial, reconhecida, então, como Estado-pária, especialmente, após a Guerra das Malvinas, seguida de rompimento de relações, com o Reino Unido. Recuperando, aqui, o marco teórico wendtianiano, é possível recordar que, para o autor, parte dos interesses (quais as metas que se definem politicamente como os objetivos nacionais) e identidade (como um Estado e sua população veem a si mesmos e são vistos pelos demais atores do sistema internacionais em termos de valores, características socioculturais etc.) dos Estados é construída de forma endógena, via fatores internos, e parte de forma exógena, a partir das influências sistêmicas. Dessa forma, partindo desses referenciais, é possível elencar uma série de variáveis conjunturais e estruturais internas e externas que incidiram na mudança da percepção de Brasil e Argentina, passando da “cordialidade oficial” à “parceria”.

Dentre os fatores exógenos, é possível destacar a situação econômica internacional da década de 1980, caracterizada por um novo paradigma técnico-produtivo marcado por avanços na informática, microeletrônica e telecomunicações; o que representou a emergência de uma nova ordem econômica mundial. Neste cenário, a realidade latino-americana, já marcada pelas dificuldades do aumento da dívida externa e da estagflação, torna-se ainda mais agravante, ao testemunhar o aumento da importância relativa da tecnologia como fator de produção em detrimento daqueles que a região possuía em maior abundância como mão-de-obra e matéria-prima. Nesta conjuntura, eram muitos os desafios comuns entre Brasil e Argentina, especialmente, no âmbito econômico, marcados pela busca na redução do atraso tecnológico e redução do *gap* na eficiência produtiva entre as economias desenvolvidas e em desenvolvimento. A Declaração

de Iguazu, marco da aproximação entre os governos Sarney e Alfonsín registrou essa preocupação:

Os Presidentes coincidiram na análise das dificuldades por que atravessa a economia da região, em função dos complexos problemas derivados da dívida externa, do incremento das políticas protecionistas no comércio internacional, da permanente deterioração dos termos de intercâmbio e da drenagem de divisas que sofrem as economias dos países em desenvolvimento (BRASIL, 1985).

Os dois maiores países da América do sul convergiam em seu diagnóstico sobre o cenário internacional, especialmente expresso pela deterioração dos termos de troca e um retorno à visão da divisão do sistema internacional em Norte e Sul. Além disso, concordavam com a solução coletiva de ampliação da autonomia de decisão e redução das vulnerabilidades (PARADISO, 2005, p.279), a partir de reformas estruturais e reformulação das antigas estratégias de desenvolvimento, marcadas por uma Argentina primário-exportadora e um Brasil de industrialização substitutiva. Estas duas estratégias lhes permitiram certo isolamento do restante do continente, mas já não se adequavam mais em um cenário de emergência de blocos econômicos com grandes mercados integrados (Idem). Ainda segundo Paradiso (2005), a busca comum de uma nova estratégia de desenvolvimento com objetivo de integração dos mercados e interesse na renegociação da dívida externa propiciou a aproximação entre Brasil e Argentina (PARADISO, 2005, p. 280), marcando o início de uma perspectiva da integração como instrumento do fortalecimento econômico nacional.

Além do conjunto de variáveis no nível doméstico do campo econômico dos dois países, as políticas externas de Brasil e Argentina, foram marcadas por um perfil mais autonomista na década de oitenta. A valorização gradual da esfera regional, compreendendo a necessidade de modificar as percepções baseadas em desconfianças mútuas foi especialmente favorável a uma nova etapa nas relações bilaterais para que esse período fosse marcado por um processo de aproximação (CORTES; CREUS, 2009).

O ritmo com que os dois vizinhos promoveram as suas estratégias de desenvolvimento econômico até a década de setenta foi muito diferente (CAMILLIÓN, 1973 apud RUSSEL; TOKATLIÁN, 2002). No âmbito

econômico, a recessão no Brasil, acompanhada da desaceleração do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e do abandono do projeto de “Brasil potência” dos anos Geisel. Enquanto isso, a situação da Argentina, que já somava estagnação econômica e desintegração da capacidade produtiva, foi um elemento importante para a construção da percepção conjunta da importância da cooperação e do auxílio mútuo. Em adição, destacou-se a percepção brasileira de maior complementariedade econômica, enxergando na Argentina um importante mercado para os manufaturados brasileiros, o que se verifica na própria balança comercial bilateral, que passa a ser superavitária para o Brasil nos anos oitenta (SARAIVA, 2012).

No âmbito político, a Argentina passou por um período de instabilidade institucional entre 1973 e 1983 (PARADISO, 2005) e desafios internos no campo econômico que contribuíram para que a percepção do sentido de rivalidade perdesse força. Ademais, o fim das ditaduras civis-militares, brasileiro e argentino, permitiu a configuração de uma busca pela integração como instrumento fortalecedor da democracia, a partir da observação recíproca da manutenção democrática no entorno regional. Em 1985, os dois países vizinhos, após longo período de rivalidade, decidem iniciar “um histórico processo de integração cujo objetivo central era realizar um reforço conjunto de desenvolvimento” (GULLO, 2006, p.114), simbolizado na já mencionada Declaração de Iguazu, documento que reconhecia a democratização dos dois países como criadora de condições ainda mais favoráveis para uma colaboração estreita (PARADISO, 2005, p. 278):

Os êxitos recentemente alcançados pelas duas nações em seus respectivos processos de consolidação democrática criaram condições particularmente propícias para o aprimoramento de seus vínculos nos mais diversos setores, assim como para uma colaboração mais íntima e estreita no plano internacional (BRASIL, 1985).

Reconhecida como marco histórico das relações bilaterais entre Brasil e Argentina, a Declaração do Iguazu carregava dois objetivos principais: a criação de um Grupo de Trabalho Conjunto de alto nível, presidido pelos chanceleres dos dois países, e o compromisso da cooperação nuclear pacífica (OLIVEIRA, 1998). A partir de então, os objetivos da integração se tornaram mais amplos, abrindo espaço para diversos outros instrumentos de acordos. Em 1986, o então presidente José Sarney assinou

a Ata de Integração Brasileiro-Argentina, estabelecendo o PICE (Programa de Integração e Cooperação Econômica), que, por sua vez, evoluiu para o Tratado de Integração Brasil-Argentina, em 1988.

Saraiva (2012) já destaca a importância dos discursos para a formação de ideias, nos quais os eventos históricos de assinatura de acordos e visitas oficiais propiciavam a construção de um imaginário de cooperação, aliança e parceria. Como resultado, temos a superação da possibilidade de conflito interestatal entre os dois maiores países da América do Sul e uma série de parcerias desenvolvidas, em diversas áreas – comercial, militar, tecnológica, científica e política.

DA RIVALIDADE À CULTURA KANTIANA

Os trabalhos de Russel e Tokatlián (2003) e Saraiva (2012) se complementam e facilitam o entendimento das relações bilaterais contemporâneas entre Brasil e Argentina, na medida que se especializam, respectivamente, na visão argentina sobre o vizinho lusófono e na visão brasileira sobre o vizinho platense, com especial destaque para o período de maior aproximação entre os dois países.

Usando o conceito de anarquia de Wendt como ausência de autoridade central no sistema internacional (WENDT, 1999, p. 246), é possível caracterizar as relações bilaterais entre Brasil e Argentina a partir da presença predominante da cultura anárquica lockeana, do início do século XX e até a década de 1970, iniciando a década de oitenta com características predominantes de cultura anárquica kantiana, com a passagem gradual da rivalidade à amizade. Wendt caracteriza a cultura kantiana a partir de três premissas: 1) disputas são resolvidas sem violência ou ameaça de violência; 2) os Estados tendem a atuar em cooperação se a segurança de um deles for ameaçada por um terceiro (regra da cooperação mútua); 3) presença da expectativa, por parte dos atores, da perenidade do caráter kantiano dessas relações, distinguindo-se de uma mera aliança, cujo caráter é temporário (WENDT, 1999, p. 316).

Nessa linha, com relação à primeira premissa, Brasil e Argentina resolveram a disputa da década de 1970 em torno da região da Bacia do Rio do Prata, sem violência ou ameaça de violência, mas com base na conciliação de interesses em torno do Acordo Corpus-Itaipu, muito mais simbólico do que funcional. Além disso, quando houve ameaça à segurança argentina, com o envio de tropas britânicas para expulsar os militares argentinos das Ilhas Malvinas, o Brasil atuou de forma cooperativa via

auxílio logístico e mediação entre os países em conflito. Por último, o conjunto de tratados e acordos assinados ao longo da segunda metade da década de oitenta representam a percepção de compromisso de longo prazo por parte dos dois países em relação à perenidade dessas relações, distinguindo-se de alianças temporárias e se caracterizando como uma parceria para integração gradual e progressiva.

Do Acordo Corpus-Itaipu (1979) ao final dos governos Sarney-Alfonsín (1989), a consolidação da cultura kantiana nas relações bilaterais Brasil-Argentina vai tomando forma gradualmente, com o seu auge na Declaração de Iguaçu (BRASIL, 1985) e a eliminação gradativa das características de rivalidade, a partir do Tratado Corpus-Itaipu, em 1979, e do acordo de cooperação nuclear de 1980. A segurança em uma cultura kantiana não vem da presença de uma autoridade central, uma vez que ela não existe em condições de anarquia, mas do conhecimento compartilhado das intenções pacíficas do outro ator (WENDT, 1999). Nesse sentido, não há exemplo mais paradigmático do que o Acordo de Cooperação Nuclear entre Brasil e Argentina (1980), baseado no conhecimento compartilhado de que o desenvolvimento nuclear do país vizinho servia de forma exclusiva a fins pacíficos. Como resultado desse acordo, que tem suas origens em período auge das relações entre os dois países, tem-se a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), em 1991, e existente até hoje, representando o maior elo de integração entre Brasil e Argentina no campo nuclear.

Com relação aos níveis de internalização de Wendt, as relações entre Brasil e Argentina podem ser caracterizadas como intermediárias entre o segundo e o terceiro grau de internalização de normas na década de oitenta. Não parece haver identificação completa com nenhum dos dois, uma vez que os atores não se encontravam preparados para fazer sacrifícios em benefício do outro (terceiro grau) – especialmente, no âmbito econômico-comercial, no qual os interesses dos atores domésticos tendem a influenciar fortemente a tomada de decisões – tampouco, enxergavam a cooperação e a parceria como meros instrumentos de caráter temporário (segundo grau) – grande parte dos acordos assinados no final da década de 1980 destacava o caráter de perenidade na manutenção da parceria Brasil-Argentina, refutando um uso instrumental e temporário dos acordos. Nessa conjuntura, elementos da cultura kantiana se encontravam internalizados nos dois países na década de oitenta, com o reconhecimento de uma identidade comum, objetivos comuns e a gestação de um projeto

de integração de longo prazo, cuja maior expressão viria em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção que, reunindo Paraguai e Uruguai, marcaria a criação do Mercosul, iniciando uma nova fase com mais amplas e ambiciosas metas de cooperação e integração.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De forma progressiva, Brasil e Argentina desconstroem internamente a visão do outro como rival e constroem a visão de parceria ao longo da década de 1980, o que permite analisar, a partir da lente construtivista, que houve a passagem de uma relação bilateral de caráter lockeano para uma cultura predominantemente kantiana e que caminha, de forma ainda inconclusiva nos anos oitenta, para a internalização das ideias de amizade do terceiro e último nível de internalização de normas e ideias.

A partir de uma série de variáveis internas e externas, dentre elas, a própria democratização interna dos governos e a vulnerabilidade comum frente ao novo cenário internacional, marcado pela oligopolização do capital e o uso intensivo de tecnologia, a construção de uma identidade comum incentiva o uso de canais de cooperação e a aproximação entre Brasil e Argentina. Se o passado dos dois vizinhos era caracterizado pelo predomínio de identidades divergentes – colônia lusitana e colônia hispânica; Império e República; influência norte-americana e influência britânica – a situação na década de oitenta era marcado pela identidade comum de duas economias latino-americanas atrasadas diante das atualizações do capitalismo avançado e prejudicadas pelo aumento dos juros da dívida externa.

Desse modo, as relações Brasil-Argentina no período de Raul Alfonsín (1983-1989) e José Sarney (1985-1990), os reconhecidos dirigentes das transições democráticas nos dois países, estabelecem o período auge das relações bilaterais (SARAIVA, 2012), deixando um legado importante para as décadas seguintes, com importantes consequências até os dias atuais para as duas maiores economias da América do Sul no século XX e membros originários do Mercosul: a consolidação da cultura de amizade e cooperação entre Brasil e Argentina. A utilização de um marco teórico wendttiano nos auxilia a compreender as mudanças no comportamento exterior de Brasil e Argentina nas relações bilaterais numa década crucial para a formação de um ambiente político e econômico na América do

Sul que traria, na última década do século XX e no início do século XXI, importantes mudanças que incidiram sobre os processos de integração regional, conectando as dinâmicas domésticas de cada país, o ambiente imediato composto pelas relações entre os países sul-americanos, e os inconclusos e móveis arranjos e correlações de poder entre Estados em um sistema internacional em indefinida reconfiguração.

BRAZIL AND ARGENTINA: THE END OF THE OFFICIAL CORDIALITY UNDER THE LENSES OF THE LOGIC OF ANARCHY

ABSTRACT

This article aims to analyze the bilateral relations between Brazil and Argentina in the transition between the 1970s and 1980s, a period marked by a paradigm shift in the relations between both neighbors, which had traditionally been characterized by intermittent periods of cooperation and conflict. In this perspective, we seek to analyze, in the light of Alexander Wendt's theory (1999), and based on the wendtian concept of cultures of anarchy, the paradigm shift observed in the bilateral relationship, which carried important implications for the two greatest economies in South America during the 20th century.

Keywords: Brazil. Argentina. Bilateral Relations. 1980s decade. Cultures of anarchy.

REFERÊNCIAS

- CAMPOS, Maximiliano; CARDOZO, Nelson; BULCOURF, Pablo. Los estudios internacionales en la Argentina en perspectiva histórica. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Argentina, v. 19, n. 29, p. 53, dez. 2013.
- CANDEAS, Alessandro. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e re-cuos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 48, n. 1, p. 178-213, 2005.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 5 ed. Brasília: Editora UnB, 2015.
- CORTES, Maria Julieta; CREUS, Nicolás. Argentina–Brasil: intensidad variable en una relación estratégica inevitable. In: GONÇALVES, Williams; KLAGSBRUNN, Victor; LECHINI, Gladys (Org.). *Argentina e Brasil: vencendo os preconceitos: as várias arestas de uma concepção estratégica*. [S.l.]. Revan, 2009.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Divisão de Atos Internacionais. *Declaração do Iguaçu*. Brasília, DF, 30 nov. 1985. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1985/b_74/> Acesso em: 17 maio 2016.
- DEVOTO, Fernando. *Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002)*. São Paulo: Editora 34, 2004.
- FRAGA, Rosendo. *La Política Exterior Argentina: a través de los mensajes presidenciales al congreso 1854-2001*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Política Exterior, 2002.
- GONÇALVES, José Botafogo; LYRIO, Maurício. Aliança Estratégica entre Brasil e Argentina: antecedentes, estado atual e perspectivas. *CEBRI Dossiê*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, 2003. Disponível em: <<http://cebri.org/portal/publicacoes/cebri-dossi%C3%AA/alianca-estrategica-entre-brasil-e-argentina>>. Acesso em: 03 maio 2016.
- GONÇALVES, Williams; KLAGSBRUNN, Victor; LECHINI, Gladys (Org.). *Argentina e Brasil: vencendo os preconceitos: as várias arestas de uma concepção estratégica*. [S.l.]. Revan, 2009.
- GUIMARÃES, Leticia Pinheiro. *Política Externa Brasileira*. [S.l.]. Zahar, 2004.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro; LLADÓS, José Maria. *Perspectivas: Brasil e Argentina*. v. 2. Brasília: IPRI, 1997.

GULLO, Marcelo. O longo caminho da compreensão mútua. In: _____. *Argentina-Brasil: a grande oportunidade*. Rio de Janeiro: Mauad, 2006. cap.05, p.91-116.

HILL, Christopher. *The Changing Politics of Foreign Policy*. Palgrave Macmillan, 2003.

JAGUARIBE, Helio. Sin alianza, Brasil y Argentina no sobrevivirán: depoimento [12 dez. 2004]. Buenos Aires: *Clarín*. Entrevista concedida a Oscar Raúl Cardoso.

OLIVEIRA, Odete. A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul. *Revista Brasileira de política internacional*, Brasília, v. 41, n. 1, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291998000100001>. Acesso em: 17 maio 2016.

PARADISO, José. Instabilidade institucional, estratégias de desenvolvimento e política exterior: 1955-1973. In: _____. *Um lugar no mundo: a Argentina e a busca de identidade internacional*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. cap.05, p.193-236.

RUSSEL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. O lugar do Brasil na política externa argentina: o lugar do outro. *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, v. 42, n. 167, 2002. Disponível em: <http://lw1346176676503d038.hospedagemdesites.ws/v1/files/uploads/contents/99/20080627_o_lugar_do_Brasil.pdf>. Acesso em: 10 maio 2016.

SARAIVA, Miriam. *Encontros e desencontros: o lugar da Argentina na política externa brasileira*. 1 ed. [S.l.] : Fino Traço Editora Ltda, 2012.

SPEKTOR, Matias. O Brasil e a Argentina: entre a cordialidade oficial e o projeto de integração. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 45, n. 1, p. 117-145, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n1/a05v45n1.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2016.

VIEIRA, Everton. Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 40, n. 1, p. 4, jan./jun. 1997.

WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 246-312.

Recebido em: 09/06/2017

Aceito em: 22/08/2017

O RETORNO DO “SHATTERBELT” DA EUROPA CENTRO-ORIENTAL E O GRUPO DE VISEGRAD NA ESTRATÉGIA OCIDENTAL DE CONTENÇÃO DA RÚSSIA

Daniel Santos Kosinski¹

Nikola Parizkova²

RESUMO

A Europa Centro-Oriental é uma região excepcionalmente conturbada desde a Antiguidade, com história caracterizada por migrações em grande escala, guerras, invasões e ocupações por potências estrangeiras. Por isso, há muito ela tem sido considerada por teóricos como Mackinder, Spykman, Brezinski, Cohen e Kelly uma região de transição e atrito entre os domínios dos poderes navais atlânticos e terrestres eurásianos, estrategicamente importante para o acesso e controle do *Heartland*. Isso a torna um *shatterbelt*, área intensamente disputada entre potências que projetam seu poder e influência, se impondo aos povos locais. O Grupo de Visegrad, formado por Polônia, Tchecoslováquia e Hungria em 1991 após o fim dos regimes neoestalinistas, buscou com sucesso a adesão às instituições euro-atlânticas – OTAN e União Europeia, principalmente. Recentemente, com a retomada do “ativismo” russo e suas intervenções militares na Geórgia e Ucrânia, o Grupo de Visegrado vem se transformando num dos principais instrumentos de avanço da hegemonia ocidental na região, articulando políticas de cerco e contenção da Rússia. O acúmulo de forças militares de ambos os lados na área, percebido a partir de 2016, indica intenso crescimento das tensões no *shatterbelt* - que havia perdido intensidade desde os anos 1980 -, caracterizando processo de desfecho ainda imprevisível.

Palavras-chave: Geopolítica. Grupo de Visegrad. OTAN. Rússia.

¹ Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro - RJ, Brasil. danskos@gmail.com

² Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro - RJ, Brasil. nik.parizkova@gmail.com

CONDIÇÕES GEOGRÁFICAS E FORMULAÇÕES GEOPOLÍTICAS DA EUROPA CENTRO-ORIENTAL²: O CONCEITO DE *SHATTERBELT*

Localizando-se na parte oeste da grande massa continental eurásiana, a Europa Centro-Oriental se situa na zona intermediária entre os acessos atlânticos da Europa Ocidental e as vastas estepes da Ásia Central. Topograficamente, ela se caracteriza pelo predomínio de duas grandes planícies: a Húngara e a Norte-Europeia, sendo a última parte da Grande Planície Europeia, que se estende até os montes Urais, na Rússia. Nesse vasto território são poucos os obstáculos naturais, como cadeias de montanhas; as existentes não se destacam pela extensão ou proeminência dos seus cumes. Não obstante, o seu interior é cortado por rios como o Danúbio, o Vístula, o Bug e o Dnieper, importantes canais de comunicação e deslocamento que permitem acessá-lo sem maiores obstáculos pelos mares Báltico, Negro e Adriático (Mediterrâneo).

Com efeito, essas condições geográficas tornam a região vulnerável às invasões e difícil de ser defendida, muito suscetível aos fluxos migratórios oriundos da Ásia. Esse foi o caso dos povos hunos que, no século V, contribuíram para o colapso do Império Romano no Ocidente, assim como o das invasões pelas hordas mongóis, no século XIII. Por outro lado, desde o século XVI a região praticamente não conheceu período no qual não tenha sido acirradamente disputada por centros de poder locais ou próximos a ela, fato que parece ter deixado suas marcas na própria geografia política da região, historicamente caracterizada pela multiplicidade de entidades soberanas de dimensões territoriais e demográficas pequenas coexistindo num "ambiente compactado" (*compressed environment*).

²Não há consenso definitivo a respeito dos limites precisos das regiões centro e leste Europeias. Os órgãos da União Europeia consideram "Europa Oriental" toda a região a leste da Alemanha, Áustria e Itália, com exceção dos três estados bálticos. Outras definições, porém, baseadas em critérios linguísticos, políticos e religiosos, consideram como parte da "Europa Central" os países de língua eslava e religião predominantemente católica, além da Hungria. Durante a Guerra Fria, eram considerados pertencentes à "Europa Oriental" todos os países dentro da esfera de influência soviética, isto é, até mesmo a República Democrática da Alemanha. Procurando evitar essas imprecisões, arbitramos pelo uso do termo "Europa Centro-Oriental" como referente à região contida entre a Alemanha e a Rússia e os mares Báltico, Negro e Adriático.

Do ponto de vista geopolítico³, várias teorias desenvolvidas no século XX representaram tentativas de entender essa característica marcante. Em geral, consideram a Europa Centro-Oriental uma zona conturbada de pressão competitiva. Ela é assim retratada, por exemplo, pelo britânico Halford Mackinder, que no seu clássico artigo *The Geographical Pivot of History*, de 1904, apresentou a “Teoria do Heartland”, o considerando (a Ásia Central) a “maior fortaleza natural da Terra”, região cujo controle julgava vital para a supremacia na Eurásia (chamada por ele de *World Island*), e destacando o mar Báltico e a Europa Central como áreas estratégicas de acesso ao seu interior (MONIZ BANDEIRA, 2014, p. 29-30).

Algumas décadas mais tarde, o holandês naturalizado americano Nicholas Spykman agregou à sua visão os fundamentos básicos apresentados por Mackinder. Porém, ao contrário do seu antecessor, considerava o chamado *Rimland* - a região intermediária entre a Ásia Central e os “mares marginais” (os oceanos Atlântico, Índico e Pacífico) - estrategicamente mais importante que o próprio *Heartland*, compreendendo a Europa Central como parte de uma vasta “zona tampão” (“buffer”) entre os poderes naval e terrestre. Esta, portanto, configurava-se como zona de atrito ou disputa entre esses dois poderes, e cabia aos americanos comandar o naval para controlar a faixa costeira ao redor da Eurásia, exercendo o “controle e contenção da União Soviética” (MONIZ BANDEIRA, 2014, p. 32).

Com isso, Spykman foi considerado um dos mentores da política de cerco da União Soviética pelos Estados Unidos durante a Guerra Fria, perspectiva seguida pelas visões do polonês também naturalizado americano Zbigniew Brzezinski, para quem a política externa do governo Jimmy Carter (1977-1981) deveria objetivar impedir o acesso dos soviéticos ao Índico e desestabilizar a superpotência rival ao fomentar a rebelião dos seus súditos islâmicos da Ásia Central, como os cazaques, quirguizes, uzbeques e tadjiques (MONIZ BANDEIRA, p. 34-37).

³ Não consideramos a geopolítica uma variável determinante, mas um *aspecto estratégico que faz parte das motivações para ações políticas específicas*. A geopolítica é uma construção do pensamento humano que apresenta cenários, contextos ou condições que *podem ou não* ser aproveitados pelos agentes políticos. Não há, portanto, nenhum tipo de “determinismo geográfico” na história: *a geografia exige uma interpretação política*. Ela sempre requer uma inserção política, isto é, *a formulação de um discurso ou projeto de poder*. Em si, o território é instrumento estático e apenas quando sobre ele incide a vontade dos agentes que se torna parte de um projeto geopolítico específico. Logo, consideramos a geopolítica como um “*conhecimento estratégico e normativo que avalia e redesenha a própria geografia a partir de algum projeto de poder específico, defensivo ou expansivo*” (FIORI, 2014, p. 141).

À parte essas considerações gerais, o conceito de *shatterbelt* é o que melhor corresponde às características específicas da Europa Centro-Oriental. A sua elaboração está estreitamente relacionada aos movimentos geopolíticos dos Estados Unidos e da União Soviética no confronto pela supremacia sobre essa parte da Europa, embora ele também tenha sido aplicado a outras regiões em disputa durante a Guerra Fria como o Sudeste Asiático, o Oriente Médio e partes da África. Assim, de acordo com a definição de Saul B. Cohen (2008, p. 48, tradução nossa)⁴, os *shatterbelts*, como um dos aspectos mais importantes da geopolítica contemporânea, são "regiões estrategicamente orientadas que são tanto profundamente divididas internamente quanto apanhadas na competição entre as grandes potências dos domínios geoestratégicos".

Analogamente, na visão de Philip Kelly (1997, p. 33, tradução nossa)⁵, *shatterbelts* são

Regiões nas quais dois países estrategicamente importantes competem pelo controle, com uma estrutura resultante em dois níveis de conflito estratégico e regional inter-relacionados. *Shatterbelts* apresentam risco de escalada, de guerras que podem se propagar para outros lugares, e de países menores incitando sérias confrontações entre seus patrocinadores maiores, estrategicamente importantes.

Nessa perspectiva, a Europa Centro-Oriental é considerada o "cinturão de mudança política na Europa" (UNSTEAD, 1923), tendo como características históricas a fragmentação linguística e cultural, instabilidade social e política, baixo desenvolvimento produtivo em comparação com os países mais avançados da Europa Ocidental, deficiência e vulnerabilidade militar em relação a potências vizinhas, mais poderosas. Com efeito, isso é o que parece indicar uma breve investigação sobre o seu passado.

⁴"[...] strategically oriented regions that are both deeply divided internally and caught up in the competition between great powers of the geostrategic realms". ⁵"[...] regions in which two strategically important countries compete for control, with a resulting two-tiered structure of interrelated regional and strategic conflict. Shatterbelts pose a danger of escalation, of wars that might spread elsewhere, and of smaller countries' prompting serious confrontation between their larger, strategically important sponsors."

BREVE DIGRESSÃO HISTÓRICA SOBRE A EUROPA CENTRO-ORIENTAL

Nos últimos dois séculos, a história da Europa Centro-Oriental tem sido, com poucas exceções, a da subordinação e ocupação por potências estrangeiras. Durante todo o século XIX, ela foi disputada e dominada pela Áustria (-Hungria, a partir de 1867), Prússia (Império Alemão, depois de 1871), Rússia czarista e Turquia Otomana, que subjugarão os múltiplos povos que a habitam.

Após a Primeira Guerra Mundial – que começou como um conflito centro-europeu ou balcânico, com a declaração de guerra da Áustria-Hungria contra a Sérvia –, com a derrota e dissolução daqueles impérios, estados como Polônia, Tchecoslováquia, Hungria, Iugoslávia e Romênia foram criados por meio de múltiplos acordos internacionais. Porém, com a relativa exceção da união entre tchecos e eslovacos, esses países apresentavam caracteres multiétnicos nos quais as fronteiras políticas frequentemente não coincidiam com as linguísticas e culturais, tornando seus governos pouco legítimos para partes consideráveis dos seus cidadãos. Havia ainda a presença, na maioria deles, de significativas minorias alemãs, ressentidas pela derrota e perda de territórios em favor desses novos estados. Estes fatos, aliados à sua grande debilidade produtiva e militar, os tornava muito instáveis social e politicamente (HOBSBAWM, 1995).

Com a ascensão do nazismo ao poder na Alemanha em 1933 e a invocação da ideologia do “espaço vital” (*Lebensraum*) da suposta “raça ariana” a ser conquistado no leste, foram os tchecoslovacos, com a anexação dos Sudetos em 1938, os primeiros a serem novamente alvo de agressões externas na área, o que se deu com o consentimento dos britânicos e franceses, supostamente seus aliados, ao Acordo de Munique de 1938. Não obstante, em agosto do ano seguinte, nazistas e soviéticos acertaram bases para nova divisão e reocupação da Europa Centro-Oriental ao firmarem o chamado Pacto Ribbentrop-Molotov (VODIČKA; CABADA, 2003), ao qual se seguiu quase imediatamente a dupla invasão e dissolução da Polônia em setembro e outubro de 1939 (ZAMOYSKI, 2009).

Posteriormente, com a invasão da própria União Soviética pelos nazistas em junho de 1941, praticamente toda a Europa Centro-Oriental caiu sob seu domínio nos três anos seguintes, durante os quais eles perpetraram as maiores atrocidades da guerra – se não de toda a história –, resultando em milhões de assassinados e no extermínio de quase 20%

da população polonesa (ZAMOYSKI, 2009). Não obstante, com o contra-ataque soviético e o avanço do Exército Vermelho até a tomada de Berlim, este ocupou Budapeste e Varsóvia, em fevereiro, e Praga, em maio. Isso significou que Hungria, Polônia e Tchecoslováquia foram liberadas do domínio nazista pelos soviéticos, fato que implicou, acima de tudo, na substituição de um ocupante estrangeiro por outro. Os soviéticos, por instrumentos diversos – como eleições manipuladas e fusões e dissoluções de partidos políticos rivais dos comunistas –, instalaram nesses países governos de inspiração estalinista (ARANTES JR., 2015), subordinados ao seu controle graças à presença ostensiva de forças soviéticas nos seus territórios⁶.

Dessa forma, para húngaros, poloneses e tchecoslovacos, as décadas seguintes foram caracterizadas pela subordinação dos seus governos, em diversos níveis, às imposições soviéticas, apesar da “desestalinização” proclamada por Leonid Khrushchev no XX Congresso do Partido Comunista da URSS, em 1956⁷. De maneira geral, qualquer tentativa de “distensão” dos regimes ocasionalmente proposta pelos seus governos era entendida pelos soviéticos como um desvio intolerável da sua linha política e ameaça à “coesão” do bloco socialista. Governos que propunham reformas nos regimes, como o de Imre Nagy na Hungria e o de Aleksander Dubček na Tchecoslováquia (BALÍK, 2011), foram invadidos pelas tropas do Pacto de Varsóvia (1956 e 1968, respectivamente), comandadas pelos soviéticos, e depostos (Nagy ainda foi executado). Foi um princípio reafirmado por Leonid Brezhnev na chamada “Doutrina Brezhnev”, que reivindicava para a União Soviética o “direito” de intervir em qualquer país socialista no qual supostas “forças reacionárias” estivessem encaminhando o retorno ao capitalismo.

⁶ As tropas soviéticas, e depois russas, só deixaram a Polônia em 1993. Assim, estiveram presentes em território polonês de forma intermitente por 54 anos, desde a invasão em 1939. No caso da Tchecoslováquia, deixaram o país em 1945, porém, retornaram para sufocar a *Primavera de Praga*, em 1968, e então só deixaram o país em 1991. Quanto à Hungria, após a sua invasão por ocasião do esmagamento da Revolução Húngara de 1956, o governo de János Kádár consentiu na assinatura de acordo que formalizava a presença permanente das forças soviéticas em seu território com vistas a “evitar a volta ao poder das forças de direita” (ARANTES JR., 2015, p. 330).

⁷ Iniciativa que, segundo Arantes Jr. (2015, p. 268), não resultou em denúncia ou transformação efetiva dos princípios estalinistas, mas na sua reformulação no chamado “neoestalinismo”. A sua característica decisiva foi a manutenção da contradição entre a propriedade estatal dos meios de produção e a apropriação privada da maior e melhor parcela do seu produto pela *nomenklatura*, isto é, a burocracia partidária/governamental.

Tal quadro de submissão perdurou sem maiores alterações até que, em meados da década de 1980, diversos fatores concorreram para transformá-lo, tais como: a eleição do cardeal conservador polonês Karol Wojtila para o Papado em 1978 e suas seguidas pregações anticomunistas como papa João Paulo II aos países da região (FIORI, 2007); o surgimento em 1980 e a ascensão do sindicato independente *Solidarność* (“Solidariedade”) na Polônia, liderado por Lech Walesa (ZAMOYSKI, 2009); o enfraquecimento do poderio militar, tecnológico, produtivo e financeiro sofrido pela União Soviética naquela década, além da perda do prestígio do Exército Vermelho, derrotado no Afeganistão (MEDEIROS, 2008); a ascensão ao poder de Mikhail Gorbachev naquele país, que propôs fracassadas reformas liberalizantes e descentralizadoras na estrutura das instituições políticas e da produção, não apoiou a repressão dos governos dos seus países satélites contra as oposições liberais e renunciou ao uso da força militar para manter o *status quo* soviético na Europa Centro-Oriental (ARANTES JR., 2015); e a emergência nos países da região de diversos movimentos liberais de oposição aos regimes liderados por setores da sociedade civil apoiados por recursos ideológicos e materiais ocidentais, dentre os quais o mais conhecido foi o “Fórum Cívico” na Tchecoslováquia, cujas atividades resultaram na chamada “Revolução de Veludo” (PAŘIZKOVÁ, 2016).

Como resultado, entre 1989 e 1991, todos os países da Europa Centro-Oriental realizaram eleições consideradas “livres” pelos observadores ocidentais, fato que significou o fim dos regimes neoestalinistas e a sua substituição pelas instituições liberais representativas, ditas “democráticas”. Na Polônia, Hungria e Tchecoslováquia, formaram-se novas elites dirigentes liberais, embora em muitos casos seus integrantes fossem antigos dirigentes e funcionários da *nomenklatura* dos regimes em colapso (ARANTES JR., 2015). Esses governos, dirigidos por “especialistas identificados com os meios de negócios e as instituições financeiras do Ocidente” (ARANTES JR., 2015, p. 307), deram início às “reformas liberalizantes” sob os auspícios de governos estrangeiros, principalmente dos Estados Unidos, e de órgãos como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, promovendo a substituição do planejamento centralizado das atividades produtivas, próprio do modelo neoestalinista, pelo que se considera ser a “economia de mercado” (ŠIK, 1990).

Dessa forma, apesar das muitas dificuldades que se seguiram ao colapso dos regimes neoestalinistas e da grande defasagem em termos

de prosperidade material e índices de padrão de vida que apresentavam em relação à Europa Ocidental, no início da década de 1990 os governos daqueles países puderam, pela primeira vez em mais de meio século, definir os rumos das suas relações internacionais sem tantos constrangimentos. Impedir nova subordinação direta a alguma potência estrangeira passou a ser considerado o principal objetivo estratégico das suas políticas externas e de desenvolvimento produtivo, financeiro e militar, para o que a integração às instituições euro-atlânticas, devido à sua estabilidade e poder, afigurou-se como a estratégia política mais razoável (ARANTES JR, 2015). Ademais, a percepção de compartilharem heranças e destinos e de possuírem objetivos em comum, exposta na própria declaração de fundação do Grupo de Visegrad, indicaram para suas elites dirigentes o caminho da união das suas forças num processo de integração regional.

FORMAÇÃO E OBJETIVOS DO GRUPO DE VISEGRAD: INTEGRAÇÃO ÀS ALIANÇAS TRANSATLÂNTICAS E PEÇA DE AVANÇO DA "HEGEMONIA OCIDENTAL"

O Grupo de Visegrad é uma organização composta por Polônia, República Tcheca, Eslováquia e Hungria (doravante, V4). Ele foi criado em 15 de fevereiro de 1991 durante uma reunião dos chefes de governo, na época, dos três países vizinhos⁸, realizada na pequena vila húngara de Visegrad, escolhida por ter sido o local do encontro histórico, em 1335, entre os reis da Boêmia, Hungria e Polônia (KUGIEL, 2016).

Em rigor, considerando-se todo o contexto geopolítico e histórico comum citado, compreende-se o teor dos objetivos apresentados na curta "Declaração de Visegrad", o documento de fundação do V4, cujo título já é indicativo do propósito principal para a sua formação: "Declaração sobre a cooperação entre a República Federal Checa e Eslovaca, a República da Polônia e a República da Hungria na busca pela integração europeia". Ele afirma que "a similaridade da situação que se desenvolveu nas últimas décadas determinou para esses três países objetivos básicos convergentes", que seriam: a "restituição integral da independência do Estado, democracia e liberdade"; a "eliminação de todos os aspectos sociais, econômicos e espirituais existentes do regime totalitário"; "a construção de uma democracia parlamentar, um moderno Estado de Direito, o respeito pelos direitos humanos e liberdades"; a "criação de uma moderna economia de

⁸Já que República Tcheca e Eslováquia constituíam a Tchecoslováquia, que se dissolveu

pacificamente em 1993.

livre mercado”; e o “envolvimento integral no sistema político e econômico europeu, assim como no sistema de segurança e legislação” (VISEGRAD... , 1991)⁹.

Pouco mais de uma década após sua fundação, seus quatro membros conseguiram coordenar a entrada conjunta, e com razoável celeridade, nas principais instituições supranacionais ocidentais. Hungria, Polônia e República Tcheca aderiram à OTAN em 1999 – a Eslováquia o fez em 2004 –, colocando-se dentro do território diretamente submetido à influência do aparato militar norte-americano. Anteriormente, eles já haviam entrado no Conselho da Europa (1990, 1991 e 1993, respectivamente), etapa preliminar para o ingresso na União Europeia. No que diz respeito à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), os tchecos aderiram em 1995, húngaros e poloneses em 1996 e os eslovacos, em 2000. Finalmente, os quatro países aderiram conjuntamente à União Europeia em 2004, valendo ainda lembrar que a Eslováquia também adotou o euro em 2009. Esse rápido processo criou as condições de estabilidade institucional e política que lhes permitiu expandir consideravelmente suas atividades produtivas (HOLMAN, 2005)¹⁰ e se integrar rapidamente aos circuitos europeus ocidentais de produção, comércio e finanças, tornando-se, em particular, área privilegiada de expansão de capitais privados alemães, alcançando níveis de prosperidade material bastante superiores à qualquer coisa que tenham experimentado sob os regimes neoestalinistas (ARANTES JR., 2015).

Isso posto, passados 25 anos da sua criação o V4 obteve considerável êxito nos seus primeiros fins. Porém, é necessário destacar que ele não

⁹Tradução a cargo dos autores. Por sua vez, a apresentação do Grupo afirma que *“a República Tcheca, Polônia, Hungria e Eslováquia sempre fizeram parte de uma mesma civilização, compartilhando valores culturais e intelectuais e raízes comuns em tradições religiosas diversas, que eles desejam preservar e fortalecer”*.

¹⁰A República Tcheca, país de forte e antiga tradição industrial, rapidamente recuperou sua indústria da crise que se seguiu ao fim do *“socialismo real”*. Hoje, muitas das maiores empresas da Europa Central são tchecas, operando em atividades como geração e distribuição de energia, petroquímica, logística e transportes, além de grupos antigos e bem conhecidos, como a automobilística *Škoda* (embora sob controle privado estrangeiro do Grupo *Volkswagen*). A Polônia também vem apresentando elevadas taxas de crescimento da produção – foi o único país europeu que logrou evitar recessão desde a crise global de 2008 - e consolidação da sua industrialização, bastante diversificada, embora historicamente menos avançada que a tcheca. O país apresentou em 2014 o oitavo maior produto interno bruto da União Europeia e o vigésimo terceiro do mundo. Finalmente, a Hungria e a Eslováquia têm se destacado como importantes centros logísticos e de indústrias e serviços de alta tecnologia, servindo como bases avançadas de diversas empresas estrangeiras, que se instalaram nas suas capitais.

se deveu apenas aos interesses dos seus governos, pois a sua integração também foi peça essencial no avanço da "hegemonia ocidental" em toda a Europa Centro-Oriental (ARANTES JR., 2015, p. 416)¹¹. Com efeito, havia clara percepção, principalmente por parte de dirigentes alemães como o chanceler Helmut Kohl, de que era necessário integrar aqueles países à Europa com vistas a permitir que se desenvolvessem materialmente, pois a própria Alemanha reunificada não poderia assegurar sua segurança e estabilidade tendo países depauperados e politicamente instáveis na sua fronteira oriental (MARSH, 1995).

Todavia, foram os governos dos Estados Unidos, e não os dos países europeus, os principais agentes promotores desse avanço. Isso porque, durante as décadas de 1990 e 2000, era considerado fundamental pelos estrategistas dos governos de Bill Clinton e George W. Bush aproveitar o vácuo de poder na região, decorrente da imensa fragilidade da Rússia pós-soviética governada por Bóris Ieltsin, para ocupar aquele espaço mediante a extensão da hegemonia das instituições ocidentais na sua direção, onde e como fosse possível. Assim, se frequentemente os dirigentes de muitos países europeus mostravam cautela nesse avanço, por não desejar abalar suas relações com os russos – com quem mantém consideráveis relações comerciais e dos quais dependem significativamente para o seu abastecimento energético (MONIZ BANDEIRA, 2014, p. 111) –, o mesmo não se passava com os americanos, que, a despeito do fim do comunismo e da União Soviética, continuaram vendo a Rússia como seu principal rival pelo controle da Eurásia. Utilizando os ataques terroristas do 11 de setembro de 2001 e a subsequente guerra contra os talibãs no Afeganistão como pretexto, os americanos firmaram acordos para a instalação de grandes bases aéreas em países como Cazaquistão, Uzbequistão, Quirguistão e Turcomenistão, impondo a sua presença militar direta no antigo Turquestão soviético, o núcleo do *Heartland* da Ásia Central (MONIZ BANDEIRA, 2014, p. 65, 91-92).

Ademais, os americanos pressionaram intensamente pela expansão da OTAN para a Europa Centro-Oriental, Cáucaso e Ásia Central,

¹¹ "A hegemonia ocidental tem como traços distintivos a concentração do poder em matéria de relações internacionais nas mãos de um grupo formado por América do Norte, Europa Ocidental e Japão, sob a direção última dos Estados Unidos; a diluição – em termos ideológicos – desse predomínio, sob a forma da invocação do papel de entidades internacionais, entre elas a ONU; e a busca de legitimidade nos conceitos de liberdade, democracia e proteção dos direitos humanos. Os conceitos tradicionais de igualdade jurídica entre os Estados, soberania e não intervenção têm sido relegados a um plano secundário, no discurso ocidental".

incorporando antigos satélites e possessões soviéticas, como os países bálticos, ou criando programas de cooperação militar para a realização de exercícios conjuntos, visando integrá-los futuramente à aliança (MONIZ BANDEIRA, 2014, p. 91)¹². Foi essa a razão principal pela qual os países do V4, dentre outros, aderiram à aliança militar transatlântica anos antes de ingressarem na União Europeia.

De fato, tal foi o empenho americano em desferir um golpe letal na influência russa naqueles anos que o avanço ocidental deu-se, até mesmo, por intermédio de intervenções militares diretas, “com perdas humanas e amplos prejuízos materiais” (ARANTES JR, 2015, p. 433). Foi o que se viu nos ataques da OTAN, liderada pelas forças americanas, à Sérvia em 1999, com vistas a depor o então presidente Slobodan Milošević sob o pretexto de proteger os “direitos humanos” da minoria albanesa no Kosovo. A política americana avançou até mesmo a ponto de fragmentar aquele país por meio da ocupação e posterior desmembramento de partes do seu território por “missões de paz” e administrativas sob mandato da ONU, promovendo a independência de Montenegro e Kosovo (ARANTES JR, 2015, p. 434-437), desde então microestados garantidos pelas instituições ocidentais¹³. Isso não foi obra do acaso, principalmente se considerarmos que, há séculos, a Sérvia tem sido o principal aliado da Rússia nos Balcãs, se não mesmo em toda a Europa Centro-Oriental.

Logo, precisamos considerar o quanto a formação do Grupo de Visegrad e a execução dos seus objetivos preliminares foram, também, reflexos das políticas das alianças euro-transatlânticas, lideradas pelos Estados Unidos, de avanço das suas instituições sobre a Europa Centro-Oriental e outras áreas anteriormente sob influência ou hegemonia soviética, com vistas a conter ou “cercar” a Rússia (MONIZ BANDEIRA, 2014, p. 97), aproveitando-se da sua imensa fragilidade após o colapso da URSS. Portanto, se por um lado as elites dirigentes do V4 pretendiam

¹² “[...] os Estados Unidos haviam constituído o NATO’s Partnership for Peace Programm para as antigas repúblicas soviéticas, realizando exercícios militares conjuntos na região desde 1997. Todos os países da Ásia Central passaram a integrar o NATO’s North American Co-operation Council. E [...] em 1999, incluíram numa estrutura militar Geórgia, Ucrânia, Uzbequistão, Azerbaijão e Moldávia, visando criar uma real alternativa para a Comunidade dos Estados Independentes, liderada pela Rússia, como passo inicial para integrar esses países na OTAN”.

¹³ Ambos são usuários do euro, a moeda comum da União Europeia. Além disso, esses atos aconteceram à revelia da Resolução 1244 do Conselho de Segurança da ONU, de 1999, que afirmava o compromisso com a integridade territorial da Sérvia e que o *status* político do Kosovo seria decidido mediante acordo político (MONIZ BANDEIRA, 2014, p. 112). Ademais, destaque-se ainda que Montenegro aderiu recentemente à OTAN, em 5 de junho de 2017.

fortalecer e modernizar os seus estados após a queda dos regimes neoestalinistas, por outro optaram por entregar parcelas razoáveis das suas soberanias em favor da inserção nas instituições ocidentais de integração política, financeira e militar, mais estáveis, associando-se (ou, por outro lado, subordinando-se) a elas e contribuindo, também, para a "reintrodução da hegemonia ocidental na região" (ARANTES JR., 2015, p. 321).

A REAÇÃO RUSSA AO AVANÇO DA HEGEMONIA OCIDENTAL

A partir do momento em que assumiu a Presidência da Federação Russa, em 7 de maio de 2000, Vladimir Putin empenhou-se essencialmente em reestruturar (ou recuperar) o patrimônio e as capacidades produtivas, financeiras e militares do Estado russo, intensamente destruídas nos anos que antecederam o colapso da União Soviética e durante o governo de Bóris Ieltsin, especialmente devido à "débâcle financeira" decorrente da crise de insolvência do país em 1998 (MONIZ BANDEIRA, 2014, p. 110). Então, liderou diversas reformas com o objetivo de executar uma "estratégia de centralização do poder em que a doutrina independente de segurança militar, a autonomia em relação aos Estados Unidos e um maior controle dos mercados constituíam seus traços mais visíveis" (MEDEIROS, 2008, p. 245), ao mesmo tempo em que combateu com sucesso as aspirações separatistas de regiões como a Chechênia.

Não obstante, Putin comandou amplo processo de reorganização das relações de propriedade e exploração dos imensos recursos energéticos do país mediante a reestatização de empresas como a Gazprom, Lukoil e Yukos, cooptando os chamados "oligarcas" a se subordinarem ao seu projeto de recuperação do poder estatal, assumindo papéis de destaque na recuperação da infraestrutura e na reativação da produção industrial do país, incluindo o combalido complexo industrial-militar (MEDEIROS, 2008, p. 249). Impulsionada pela alta significativa dos preços internacionais do petróleo e do gás nos anos 2000, a estratégia de Putin logrou, em poucos anos, multiplicar o produto interno bruto, a renda per capita e a arrecadação tributária do Estado. No plano das relações internacionais, ele passou a utilizar o controle estatal sobre esses recursos como instrumentos de projeção do poder da Rússia, principalmente visando recuperar influência e exercer pressão sobre antigas possessões soviéticas como a Ucrânia, dependentes do abastecimento dos seus recursos energéticos, mas também nas suas relações com a União Europeia, principal consumidora daqueles.

Dessa forma, a partir de meados dos anos 2000, Putin começou a dar seguidas demonstrações de já considerar a Rússia suficientemente organizada e capacitada para retomar a assertividade nas suas relações exteriores. Com isso, ela retomou a sua condição tradicional de *“player state”* no “grande jogo” do poder na Eurásia (MONIZ BANDEIRA, 2014, p. 111).

Então, no início de 2007, o governo de George W. Bush tornou públicas propostas de estabelecer bases antimísseis na Polônia e República Tcheca e propôs à Ucrânia e à Geórgia que aderissem à OTAN. Caso isso acontecesse, “os Estados Unidos e as potências ocidentais conquistariam enorme vantagem geoestratégica, cercando a Rússia com poderosa estrutura militar, ao armar os exércitos da Ucrânia e da Geórgia e instalar bases da OTAN nas suas fronteiras” (MONIZ BANDEIRA, 2014, p. 113). Reagindo a esses acontecimentos, Putin declarou que “os Estados Unidos haviam ultrapassado suas fronteiras nacionais em todos os setores”, advertindo contra a expansão da aliança transatlântica, “uma organização político-militar que reforça sua presença em nossas fronteiras”. Finalmente, afirmou também que, ao fazê-lo, os Estados Unidos precipitariam o mundo num “abismo de permanentes conflitos” (MONIZ BANDEIRA, 2014, p. 111).

Desde o governo de Bill Clinton, autoridades da inteligência americana haviam elaborado políticas com vistas a fazer da Geórgia um “pivô” na nova política de contenção da Rússia, impedindo que esta voltasse a dominar a região do Cáucaso. No final de 2001, o presidente recém-eleito Eduard Shevardnadze realizou visita a Washington, D.C., onde solicitou auxílio econômico e militar, assinou acordo de parceria estratégica com a OTAN (embora a Rússia ainda mantivesse três bases militares no país) e autorizou a construção de importante oleoduto atravessando o território georgiano, permitindo o escoamento da produção energética do mar Cáspio pelo porto turco de Ceyhan, em direção ao Ocidente (MONIZ BANDEIRA, 2014, p. 94).

Todavia, devido a graves dificuldades financeiras, este governo tornou-se instável e extremamente impopular, resultando na eclosão de grandes manifestações de oposição. Assim, em novembro de 2003, com a vitória da chamada “Revolução Rosa” – “planejada e coordenada desde Washington” (MONIZ BANDEIRA, 2014, p. 94) –, foi instalado um governo francamente pró-Ocidente liderado por Mikhail Saakashvili, advogado formado nos Estados Unidos. Ele determinou o fechamento de base

militar russa e firmou acordo de cooperação militar e fornecimento de equipamentos militares com o governo e empresas privadas americanas.

Em 2005, George W. Bush visitou o país, ocasião na qual seu governo já mantinha dois programas de auxílio militar: o *Georgia Train and Equip Program* e o *Georgia Security and Stability Operations Program* (MONIZ BANDEIRA, 2014, p. 95). Conforme se aprofundavam as relações diplomáticas e militares entre os dois países, em julho de 2008 os americanos coordenaram em território georgiano um exercício militar intitulado *Immediate Response*, no qual treinaram forças locais e do Azerbaijão, Armênia e Ucrânia, todas ex-repúblicas soviéticas. Novamente, sobreveio a reação russa nas palavras do ministro das Relações Exteriores Sergei Lavrov, que afirmou que aquelas iniciativas representavam “real ameaça à paz e segurança” da Rússia, o que poderia lançar a região “à beira de um novo conflito armado, de consequências imprevisíveis” (MONIZ BANDEIRA, 2014, p. 114).

Diante disso, poucas semanas depois, em 8 de agosto de 2008, o sucessor político e subordinado de Putin recém-empossado presidente da Rússia, Dmitry Medvedev, ordenou o início da intervenção militar na Geórgia, usando como pretexto a defesa da autonomia das regiões separatistas da Ossétia do Sul e Abkhazia, cuja invasão havia sido planejada por Saakashvili e consentida pelo governo americano. Em apenas cinco dias, as forças russas ocuparam integralmente as duas regiões e impuseram severa derrota aos georgianos, enquanto seus aliados ocidentais não foram além da adoção de “medidas simbólicas” contra os russos e do envio de ajuda humanitária.

Com isso, “pela primeira vez, desde o desaparecimento da União Soviética”, a Rússia havia decidido enfrentar o avanço ou cerco ocidental na direção das suas fronteiras por meio de uma “decisiva intervenção militar” sobre um dos seus mais próximos aliados (MONIZ BANDEIRA, 2014, p. 116). A partir de então, os governos de Medvedev e Putin assumiram a iniciativa estratégica no Cáucaso, ordenando a realização de diversas manobras estratégicas e treinamentos das suas forças armadas. Ademais, tomaram ainda outras iniciativas que exprimem “demonstrações de força” contra o Ocidente, elevando significativamente os orçamentos militares, reforçando a presença naval russa no Atlântico e no Mediterrâneo, expandindo suas bases navais no mar Negro e em Tartus, na Síria, além de reativar os voos de patrulha por bombardeiros estratégicos, interrompidos desde 1992 (MONIZ BANDEIRA, 2014, p. 116).

Na Ucrânia, os movimentos de avanço da hegemonia ocidental se deram em caracteres semelhantes aos ocorridos na Geórgia, embora neste caso a ação americana tenha sido reforçada pelo maior interesse dos europeus em integrá-la à União Europeia. O país, dotado de grandes recursos territoriais, demográficos e naturais, “celeiro” e segunda república mais importante da antiga União Soviética, localiza-se exatamente entre a Rússia e as fronteiras orientais da OTAN, razões pelas quais possui “enorme significação geoestratégica” para os Estados Unidos na sua política de cerco (MONIZ BANDEIRA, 2014, p. 98).

Então, assim como na Geórgia, na Ucrânia os americanos apoiaram com amplos recursos materiais e ideológicos a chamada “Revolução Laranja” em 2004, que resultou na derrota eleitoral de Viktor Yanukovych, candidato do então presidente Leonid Kuchma, alvo de grande insatisfação popular, em favor de Viktor Yushchenko, favorável ao alinhamento do país com as instituições euro-atlânticas (MONIZ BANDEIRA, 2014, p. 96). Todavia, este governo fracassou em assegurar bases estáveis de governabilidade e, sem ter conseguido avançar nos seus objetivos de integração, Yushchenko recebeu apenas 5% dos votos nas eleições de 2010, vencidas por Yanukovych, nativo do leste ucraniano de população majoritariamente russa e partidário do aprofundamento das relações com a Rússia.

Destarte, deu-se a partir daí grave acirramento da disputa pelo controle e influência sobre os destinos do país entre partidários de dois grupos antagônicos, um pró-Occidente, majoritário nas províncias ocidentais e setentrionais, e outro pró-Rússia, dominante nas do sul e leste, ambos apoiados por amplos recursos cedidos pelos seus patrocinadores estrangeiros. Não obstante, em fevereiro de 2014, eclodiu em diversas regiões do país uma onda de grandes manifestações de oposição ao governo de Yanukovych, que em dezembro do ano anterior havia fechado acordo bilionário de ajuda financeira e energética com o governo de Vladimir Putin em resposta às pressões pela não assinatura do acordo de associação com a União Europeia, frustrado devido à recusa de Yanukovych em atender às exigências de libertar opositores políticos.

O resultado desse conflito foi a chamada “Revolução Ucraniana” de 2014, que resultou em violenta repressão governamental contra os manifestantes (mais de 100 mortos) e na deposição de Yanukovych em 22 de fevereiro pelos votos de mais de 2/3 dos parlamentares ucranianos, em processo cuja celeridade e procedimentos fugiram às normas

constitucionais. Não obstante, diante da iminência da perda do país mais importante no imediato entorno estratégico russo para a esfera de influência ocidental, em março Putin decidiu novamente pelo emprego de meios militares, ocupando e anexando (sem reconhecimento internacional) a península da Crimeia e apoiando logística e politicamente movimentos secessionistas no leste ucraniano, como as autoproclamadas repúblicas populares de Donetsk e Luhansk, combatidas pelas forças do governo ucraniano. Foi quando começou a inconclusiva guerra civil no leste da Ucrânia, ou a "Guerra no Donbass", que entre civis, militares e rebeldes já deixou quase dez mil mortos e, segundo estimativas, mais de dois milhões de deslocados.

Com efeito, as intervenções militares na Geórgia em 2008 e na Ucrânia em 2014 demonstraram que, após 20 anos de não-intervenção direta nos assuntos da Europa Centro-Oriental - fosse por aparente "opção", como a feita por Gorbatchev, ou por debilidade e sujeição, como nos tempos de Ieltsin -, a Rússia, sob o comando de Putin e Medvedev, retomou condições materiais, militares e políticas de retornar ao "grande jogo" da disputa pela hegemonia na Eurásia. Assim, a passividade anteriormente demonstrada diante do avanço da hegemonia ocidental e das instituições euro-atlânticas sobre antigos satélites e ex-repúblicas soviéticas deu lugar à retomada do "ativismo" russo na região por diversos meios, incluindo o uso da força militar.

Em função dessa substancial alteração do quadro geopolítico da região, propomos investigar a hipótese do recente recrudescimento do chamado "*shatterbelt*" da Europa Centro-Oriental e, também, analisarmos o redirecionamento das políticas e objetivos do Grupo de Visegrad.

O GRUPO DE VISEGRAD COMO NOVO PIVÔ DA POLÍTICA OCIDENTAL DE CONTENÇÃO DA RÚSSIA

A "Declaração de Bratislava", emitida por ocasião de reunião comemorativa do vigésimo aniversário do V4 em 2011, atualizou os objetivos expressos na carta de fundação. Considerando que os fins de integração política e econômica com a Europa já haviam sido concretizados, ela enfatizou as preocupações com a segurança dos estados-membros. Além de reiterar o apoio integral à continuidade do processo de expansão da União Europeia e da OTAN para os Balcãs, o documento afirmava a necessidade de "apoiar e advogar a promoção das relações euro-atlânticas,

incluindo o desenvolvimento de complementaridades estratégicas próximas entre a OTAN e a União Europeia, que são consideradas essenciais para a segurança de longo prazo dos nossos países e de toda a área euro-atlântica”, e que “o atual ambiente internacional coloca desafios cada vez mais complexos de uma natureza universal que vão muito além dos meios de países individuais”, citando como ameaças a imigração ilegal e o tráfico de drogas e pessoas, além de outras, de definição arbitrária, como o “terrorismo” e o “extremismo” (THE BRATISLAVA..., 2011, p. 1-2, tradução nossa).

Não obstante, com os desenvolvimentos posteriores da crise na Ucrânia e após a anexação da Crimeia pelos russos, na principal declaração produzida em 2015, o V4 se referiu ao que percebe como ameaças à segurança dos seus países vindas principalmente do “leste”, mencionando nominalmente a Rússia, além de citar, também, questões relacionadas à entrada de grandes contingentes de imigrantes na Europa:

O ambiente de segurança da Europa é dinâmico e imprevisível, com ameaças crescendo na vizinhança imediata da UE e além. No leste, mais de um ano depois da anexação ilegal da Crimeia, a Rússia continua a violar a lei internacional, minando a soberania e integridade territorial da Ucrânia, e afirmando um desafio para a União Europeia e a segurança dos seus estados-membros. No sul, um cinturão de estados fracos e desestabilizados agora se estende do norte da África [...] até o Iraque e Iêmen, criando um ambiente propício a desafios como fluxos migratórios sem precedentes. Neste contexto, ressaltamos a necessidade de uma abordagem equilibrada e inclusiva, visando ameaças e desafios que a UE enfrenta tanto no leste quanto no sul (BRATISLAVA..., [2015], p. 1, tradução nossa).

Com efeito, esses governos também começaram a pressionar mais abertamente pela expansão das instituições ocidentais para o leste com vistas a incorporar países no imediato entorno estratégico russo. Assim, em maio de 2016, promoveram encontro em Praga dos seus ministros das relações exteriores com representantes dos países da “Parceria Oriental” (*Eastern Partnership*) – criada pelas autoridades da UE em 2009, visando estabelecer relações privilegiadas com Armênia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Moldávia e Ucrânia, todos ex-repúblicas soviéticas –, dos órgãos da UE voltados às negociações para o seu alargamento e dos governos sueco, holandês e alemão.

Na declaração produzida naquela ocasião, reafirmaram o seu "intenso suporte à Política Oriental como dimensão estratégica da Política de Vizinhança Europeia", considerando bem-vindo o "foco renovado" necessário para a sua consolidação e reforço. Também declararam apoio à realização de reformas que "fortalecessem a estabilidade interna e resiliência dos parceiros", considerados fundamentos para uma cooperação baseada em "valores comuns, interesses mútuos e compromissos, assim como livre arbítrio, respeito pela soberania e independência de todas as partes e não direcionada contra ninguém". Não obstante, ressaltaram também a "necessidade de reagir estrategicamente às consequências do atual contexto geopolítico desafiante" que a região apresenta.

Citando nominalmente a Geórgia, Moldávia e Ucrânia, os governos do V4 afirmaram considerar uma "tarefa-chave" implementar acordos de associação e livre comércio com esses países, oferecendo seu apoio às reformas necessárias, "condições que trarão esses países gradualmente mais perto da União Europeia [...]". Ademais, afirmaram desejar também estabelecer relações de cooperação num "amplo espectro de áreas de forma a incrementar a resiliência dos países-parceiros e sua habilidade de resistir às pressões internas e externas, desse modo contribuindo para a estabilidade da região". Também foi enfatizada a necessidade de manter a "inclusividade" do programa, permitindo que Armênia, Azerbaijão e Bielorrússia optem por estabelecer relações individuais com a UE. Além disso, reiteraram crer que "a anexação ilegal da Crimeia pela Rússia representa uma violação da lei internacional e um desafio para a segurança europeia", reivindicando a "implementação integral" do cessar-fogo imediato estabelecido pelo recém-assinado Acordo de Minsk e a resolução pacífica do conflito ucraniano "de acordo com a lei internacional". Finalmente, reiteraram o apoio dos governos do V4 à "unidade, soberania, independência e integridade territorial" da Ucrânia (JOINT..., 2016, p. 1, tradução nossa).

Em setembro de 2016, após encontro dos quatro primeiros-ministros do V4 com o então primeiro-ministro da Ucrânia, Volodymyr Groysman, o V4 declarou ter "reiterado seu intenso suporte à integridade territorial da Ucrânia e confirmou a política de não-reconhecimento da anexação ilegal da Crimeia pela Federação Russa", destacando, também, o seu apoio ao cessar-fogo então declarado na região do Donbass, urgindo a "todas as partes que [o] respeitem e abduquem de ações que desestabilizem a situação na região". Ademais, eles também expressaram seu "intenso

apoio à pronta finalização do processo de ratificação do Acordo de Associação, incluindo a Área Compreensiva de Livre Comércio, entre a União Europeia e a Ucrânia”, ressaltando os programas de cooperação entre os respectivos governos para a criação de um estado ucraniano “moderno [...] baseado em instituições estáveis e transparentes” (COMMUNIQUE..., [2016], tradução nossa).

Não obstante, após reunião dos primeiros-ministros do V4 à margem da reunião do Conselho Europeu realizada em Bruxelas em dezembro de 2016, nova declaração do grupo se referiu aos “desafios-chave que a União Europeia precisa enfrentar”. Então, considerando as “pressões migratórias” como um problema de segurança a ser “resistido efetivamente” mediante o “controle total sobre as fronteiras externas” do bloco, a declaração defendia a “cooperação próxima da União Europeia e OTAN” como elemento “vital para elevar a Política Comum de Segurança e Defesa e a segurança da Europa”, elogiando, ainda, os progressos feitos na implementação da Declaração Comum UE-OTAN, que “provê medidas para avançar a cooperação prática entre as duas organizações”. Eles reafirmaram, ainda, o apoio à rápida ratificação do acordo de livre comércio e isenção de vistos com a Ucrânia, um “importante elemento da política de Parceria Oriental, que os países de Visegrad consideram uma dimensão estratégica da Política de Vizinhança Europeia” (JOINT..., 2016a, p. 1, tradução nossa).

Finalmente, na declaração emitida pelo grupo em março de 2017, após encontro entre os seus ministros da defesa, os governos dos países do V4 acordaram: “implementar totalmente as decisões da reunião de cúpula da OTAN em Varsóvia, incluindo o fortalecimento do flanco oriental”. Então, eles “reconfirmaram a importância da presença avançada incrementada para a dissuasão e defesa mais efetivas” da aliança militar; discutiram a contribuição das suas forças militares às “Medidas de Garantia para os Estados Bálticos” adotadas pela OTAN para o ano de 2017, com a sua instalação, entre outras, na Estônia, Letônia e Lituânia, além de reiterar compromisso dos países do V4 com a segurança desses estados, antigas repúblicas soviéticas; acordaram o estabelecimento de quartel-general da Divisão Multinacional Nordeste na cidade polonesa de Elblag – próxima à fronteira com o enclave russo de Kaliningrad e ao chamado “Suwalki gap”, estreita passagem de terra que liga Polônia e Lituânia imprensada pelos territórios russo e bielorrusso, considerado o ponto mais frágil de toda a fronteira oriental da OTAN –, destinada a

“fortalecer a eficiência da OTAN em empreender tarefas de defesa coletiva no flanco oriental”; enfatizaram a recente instalação da Brigada Blindada de Combate Americana na Polônia como importante para “assegurar a segurança de toda a região e fortalecer a relação transatlântica”; finalmente, expressaram o seu “suporte ao desenvolvimento posterior da Política de Defesa e Segurança Comum da União Europeia”, concordando que ela deve lidar com os “desafios da segurança de todos os membros de maneira efetiva” ao mesmo tempo em que fortalece a OTAN (JOINT..., 2017, p. 1, tradução nossa).

O ACIRRAMENTO DA TENSÃO NO “SHATTERBELT”

Com efeito, alguns fatos ocorridos refletem o grande crescimento da tensão em toda a Europa Centro-Oriental e no seu entorno estratégico, especialmente no mar Báltico, indicando escalada armamentista na região e suscitando temores quanto ao possível “transbordamento” do conflito ucraniano. Entendemos que eles sinalizam o elevado ganho de intensidade das disputas no velho “*shatterbelt*”, que havia declinado significativamente nas duas décadas anteriores.

Em junho de 2016, autoridades militares da Alemanha e Polônia, reunidas na cidade alemã de Rostock, anunciaram inédito programa de cooperação entre as suas forças navais fundamentado no estabelecimento de “Autoridade de Operações Submarinas” comum. Este órgão, subordinado ao Centro de Operações Marítimas alemão, destina-se ao controle operacional sobre a totalidade da frota submarina dos dois países – seis alemães e cinco poloneses –, realizando operações majoritariamente no mar Báltico. Ele objetiva estreitar os compromissos de promoção da segurança mútua entre Alemanha e Polônia iniciados em 1999, mediante acordo para a proteção e compartilhamento de informações relacionadas à segurança, e levados adiante no âmbito multilateral por meio da participação dos dois países na OTAN. A reação do governo russo foi imediata. O ministro da defesa do país, Sergei Shoigu, condenou o acordo como uma “provocação desnecessária” e afirmou que a progressiva expansão das posições da OTAN na direção da Rússia “minava a estabilidade estratégica na Europa”, forçando o país a tomar o que chamou de “medidas retaliatórias” (KOSINSKI, 2016b, p. 4-5).

Em outubro, as Forças Armadas russas deslocaram baterias de mísseis *Iskander* para bases militares no exclave de Kaliningrado. Eles

possuem raio de alcance de aproximadamente 500 quilômetros, permitindo alvejar capitais como Varsóvia, Vilnius, Riga e Copenhagen, além dos arredores de Berlim e Estocolmo. Segundo declarações do governo russo, tratou-se de “operação rotineira” que teria sido acompanhada por satélite de reconhecimento americano. Não obstante, o movimento foi percebido por autoridades como o Ministério da Defesa polonês, que afirmou considerá-lo “altamente preocupante” (KOSINSKI, 2016a, p. 4-5).

Em janeiro de 2017, uma brigada blindada americana se instalou na cidade de Zagan, no oeste da Polônia, onde deverá ficar sediada até o fim de 2017. O comboio, composto por 24 veículos blindados *Humvee* e dez caminhões, compõe “uma das maiores mobilizações de forças americanas na Europa desde o fim da Guerra Fria”, segundo informações da Agência France-Presse. Em abril do mesmo ano, outro contingente de militares americanos chegou ao país. Esse movimento representa apenas o “primeiro transporte de soldados [...] e material militar pesado” americano para os países da Europa Centro-Oriental no contexto da operação *Atlantic Resolve*, ordenada por Barack Obama nos seus últimos dias de mandato. No total, a operação envolverá mais de três mil soldados americanos, centenas de tanques e armamento pesado, que ficarão instalados também em outros países como Estônia, Letônia, Lituânia, Hungria, Romênia e Bulgária¹⁴. O governo russo, por meio de declarações do seu porta-voz, afirmou considerar a movimentação de forças militares “uma ameaça contra nós”, principalmente por se tratar de “um terceiro país” que “reforça sua presença militar em nossas fronteiras”, embora “nem mesmo [seja] um país europeu”. Já o vice-chanceler russo, Alexei Mechkov, disse que a mobilização “é um fator para desestabilizar a segurança europeia” (KOSINSKI, 2017a, p. 4-5).

No início de março do mesmo ano, foi anunciada a criação do primeiro comando militar unificado da União Europeia. Intitulado

¹⁴Negociações para a instalação de tropas, equipamentos e sistemas militares e mísseis americanos em países como Polônia, República Tcheca e Hungria vinham se desenvolvendo sem sucesso desde o governo de George W. Bush. A decisão de Barack Obama de autorizar o seu envio indica sua clara disposição em comprometer Donald Trump com a manutenção do aparato de segurança americano na região. Isso porque, durante a última campanha presidencial, Trump declarou em diversas ocasiões a sua disposição em condicionar a participação americana na defesa dos países europeus a maiores contribuições financeiras para a OTAN. Além disso, ele também tem demonstrado proximidade com Putin, exatamente no momento em que os governos centro-europeus temem a retomada do que entendem ser o “ativismo” russo na região.

Military Planning and Conduct Capability (MPCC), ele ficará sediado em Bruxelas, na Bélgica, e entrou imediatamente em operação, a princípio coordenando missões europeias na África. Embora ainda represente passo preliminar, muito aquém da criação de forças armadas comuns ou comandos militares plenamente centralizados para a UE, o surgimento do MPCC indica os avanços que ela vem alcançando na implementação das suas políticas globais de segurança e defesa. Podemos apontar alguns fatores que figuram como responsáveis pela celeridade com que recentemente, ao contrário do que ocorreu durante décadas, os planos comuns de defesa e estratégia militar da União Europeia vêm sendo executados: a eleição de Trump e as incertezas com relação ao comprometimento político dos Estados Unidos com a defesa europeia por meio da OTAN; a guerra civil na Síria, a fragmentação deste e de outros países como a Líbia e o Iraque e a imigração em massa de refugiados para a Europa; e, principalmente, a preocupação com os avanços da Rússia no leste (KOSINSKI, 2017c, p. 5).

CONCLUSÃO

Neste artigo, procuramos investigar as condições geopolíticas e históricas dos países do Grupo de Visegrad, razões que, no nosso entendimento, levaram os seus governos a tomar a iniciativa de formá-lo em 1991 tão logo puderam exercer as suas prerrogativas soberanas nas relações internacionais com alguma liberdade. Nos referimos, principalmente, às condições estratégicas excepcionais da Europa Centro-Oriental na disputa pela hegemonia na Eurásia e às seguidas guerras e ocupações estrangeiras impostas pelas grandes potências militares localizadas nas suas imediações, principalmente a Alemanha (até a Segunda Guerra Mundial) e a Rússia. Ademais, identificamos nas próprias declarações do V4 que as percepções dessas condições e os temores quanto à sua eventual repetição no futuro levaram esses governos a adotar posições favoráveis à rápida integração às instituições políticas e militares euro-atlânticas identificadas com a hegemonia ocidental, que também por seu intermédio, avançou significativamente na Eurásia durante os vinte anos de flagrante debilidade russa.

Da perspectiva russa, é razoável supor que esse avanço tenha sido interpretado como uma ameaça à sua segurança estratégica e evidente disputa pela influência e controle sobre regiões que, historicamente, os russos têm considerado essenciais para a segurança, prosperidade e – não menos importante – prestígio do seu país. O caso ucraniano é certamente

o mais extremo, na medida em que, além da grande importância estratégica dos seus recursos, trata-se de país considerado berço da própria identidade nacional russa¹⁵. Desta forma, este quadro começou a mudar quando, em meados dos anos 2000, Vladimir Putin logrou recuperar as condições políticas, materiais e militares necessárias para que a Rússia retomasse papel ativo nas relações internacionais e no ordenamento geopolítico da Europa Centro-Oriental e, em linhas gerais, de toda a Eurásia.

Com isso, deu-se o acirramento da disputa pela influência e controle sobre as regiões, no entorno da Rússia, com eventuais pontos de ruptura na Geórgia e Ucrânia, a quem coube o papel de principal campo de batalha, lançada numa guerra civil ainda inconclusiva que, até o momento, já resultou na perda da sua integridade territorial.

Então, já integrados ao aparato de segurança euro-atlântico, os países do V4, por meio das suas declarações e iniciativas de política exterior nos últimos anos, não têm deixado dúvidas quanto à sua decidida orientação de pressionar pela expansão da União Europeia e da OTAN em direção ao leste, estendendo-os à Europa Oriental, Balcãs e Cáucaso. Em rigor, trata-se de claro apoio à política ocidental, liderada pelos Estados Unidos, de cerco e contenção da Rússia, na medida em que os países em questão na “Parceria Oriental” eram partes integrantes da antiga União Soviética e fazem fronteira com aquele país. O mesmo ocorre no caso dos países bálticos, também antigas repúblicas soviéticas, cuja adesão às alianças euro-atlânticas foi realizada em 2004, num momento em que o governo de Vladimir Putin ainda não considerava a Rússia suficientemente preparada para resistir à expansão ocidental na direção das suas fronteiras. Hoje, os territórios daqueles países servem de bases avançadas para a instalação de forças militares da OTAN, as mais próximas ao próprio território russo.

Dessa forma, os acontecimentos dos últimos dois anos apontam intensa escalada armamentista, principalmente na região do mar Báltico, com claro viés de acirramento das tensões. É o que também parece indicar documento divulgado pelo Ministério da Defesa polonês em maio de 2017 intitulado “*The Concept of Defence of the Republic of Poland*”, que afirma que o atual contexto na região vem causando os maiores impactos na segurança do país “desde a queda da União Soviética”, consistindo em mudanças “mais e mais dramáticas, não apenas políticas, mas também

¹⁵Na Idade Média, o primeiro centro de poder organizado de língua e cultura de matriz russa foi a Rus de Kiev, e a evangelização das tribos e principados russos foi promovida a partir do território hoje ucraniano.

econômicas, sociais e culturais [...]” (RZECZPOSPOLITA POLSKA, 2017, p. 5, tradução nossa). Ademais, citando ainda a “escala das ameaças resultando da agressiva política russa”, que no seu entendimento “não foi adequadamente estimada no passado” (RZECZPOSPOLITA POLSKA, 2017, p. 6), o documento expressa a expectativa de enfrentamento de “15 anos de tensão crescente” com a Rússia, a necessidade de criar unidades militares conjuntas com os países do V4 e expandir o contingente operacional das Forças Armadas polonesas pela primeira vez desde 1987, visando “preparar adequadamente a Polônia para defender o seu território” e permitindo ao país “incrementar o nosso papel na OTAN e servir como a força unificadora de todas as atividades aliadas no flanco oriental” (RZECZPOSPOLITA POLSKA, 2017, p. 12). Essa declarada preparação do governo polonês para a guerra representa mais um indício do retorno do *shatterbelt* da Europa Centro-Oriental, cujos desenvolvimentos futuros são totalmente imprevisíveis.

THE RETURN OF CENTRAL AND EASTERN EUROPEAN “SHATTERBELT” AND THE VISEGRAD GROUP WITHIN WESTERN STRATEGY FOR RUSSIA’S CONTAINMENT

ABSTRACT

Eastern Europe is an exceptionally troubled region since Antiquity, with a history characterized by large-scale migrations, wars, invasions and occupations by foreign powers. Therefore, long ago it has been considered by theorists such as Mackinder, Spykman, Brezinski, Cohen and Kelly as a region of transition and attrition between the dominance of Atlantic naval and Eurasian land powers, strategically important for access and control of the *Heartland*. This makes it a *shatterbelt*, an area sorely disputed by powers which project their powers and influence, imposing themselves over local peoples. The Visegrad Group, formed by Poland, Czechoslovakia and Hungary in 1991 after the end of neostalinist regimes, sought successfully accession to euro-atlantic institutions – NATO and EU, primarily. Recently, following the resumption of Russian “activism” and its military interventions in Georgia and Ukraine, the Visegrad Group has become western hegemony’s major instrument of advance in the area, articulating policies of encirclement and restraint of Russia. The mounting of military forces by both sides in the area perceived in the last year points to points to the deepening of tensions in the *shatterbelt* – which had lost intensity since the 1980’s – characterizing a process of still unforeseeable outcome.

Key words: Geopolitics. Visegrad Group. NATO. Russia.

REFERÊNCIAS

ARANTES JR., Abelardo. *A passagem do neoestalinismo ao capitalismo liberal na União Soviética e na Europa Oriental*. Brasília: FUNAG, 2015.

BALÍK, Stanislav, et al. *Politický systém českých zemí 1848-1989*. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2011.

BRATISLAVA Declaration of the Visegrad Group Heads of Government for a Stronger CDSP. *Visegrad Group*, [2015]. Disponível em: <<http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/bratislava-declaration>> Acesso em: 29 mar. 2017.

COHEN, S.B. *Geopolitics: the Geography of International Relations*. Maryland: Rowman & Littlefield, 2008.

COMMUNIQUE of Prime Ministers of the Visegrad Group after meeting with Prime Minister of Ukraine. *Visegrad Group*, [2016]. Disponível em: <<http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/communique-of-prime>>. Acesso em: 28 abr. 2017.

FIORI J. L. *História, estratégia e desenvolvimento*. São Paulo: Boitempo, 2014.

FIORI, J.L. *O poder global*. São Paulo: Boitempo, 2007.

HARTSHORNE, R. The United States and the 'shatter zone' of Europe. In: WEIGERT, Hans W.; STEFFANSON, Vilhjalmur (Ed.) *Compass of the World: a symposium on political geography*. New York: The Macmillan Company, 1944. p. 203-214.

HOBBSAWM, E. J. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. Tradução de Marcos Santarrita. Revisão técnica Maria Célia Paoli. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLMAN, R. et al. *Dějiny ekonomického myšlení*. Praha: C. H. Beck, 2005.

JOINT Communiqué of the Visegrad Group ministers of Defence. *Visegrad Group*, 2 Feb. 2017. Disponível em: <<http://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements/joint-communique-of-the>>. Acesso em: 28 abr. 2017.

JOINT Statement of the heads of government of the V4 countries. *Visegrad Group*, 15 Dec. 2016a. Disponível em: <<http://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements/joint-statement-of-the-161215-1>>. Acesso em: 28 abr. 2017.

JOINT Statement on the Eastern Partnership of the Foreign Ministers of the Visegrad Group. *Visegrad Group*, 4 May 2016b. Disponível em: <<http://www.visegrad-group.eu/calendar/2016/joint-statement-on-the>> Acesso em: 28 abr. 2017.

KELLY, P. *Checkerboards & Shatterbelts: the geopolitics of South America*. Austin: University of Texas Press, 1997.

KOSINSKI, Daniel. Eleições na Europa Centro-Oriental: aumento da influência russa?. *Boletim Geocorrente*, Rio de Janeiro, n. 46, 12 dez. 2016c. Disponível em: <<https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/boletins/boletim-46.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2017.

KOSINSKI, Daniel. Instalação americana na Polônia: a primeira fase da operação 'Atlantic Resolve'. *Boletim Geocorrente*, Rio de Janeiro, n. 47, 2 fev. 2017a. Disponível em: <<https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/boletins/boletim-47.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2017.

KOSINSKI, Daniel. Percepção de ameaça militar russa no Mar Báltico aproxima adversários históricos. *Boletim Geocorrente*, Rio de Janeiro, n. 45, 25 nov. 2016b. Disponível em: <<https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/boletins/boletim-45.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2017.

KOSINSKI, Daniel. Putin visita a Hungria, seu principal aliado na Europa Central. *Boletim Geocorrente*, Rio de Janeiro, n. 49, 10 mar. 2017b. Disponível em: <<https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/boletins/boletim-49.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2017.

KOSINSKI, Daniel. Reações ao aumento da presença militar russa no Báltico. *Boletim Geocorrente*, Rio de Janeiro, n. 44, 3 nov. 2016a. Disponível em: <<https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/boletins/boletim-44.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2017.

KOSINSKI, Daniel. União Européia cria o seu primeiro comando militar unificado. *Boletim Geocorrente*, Rio de Janeiro, n. 51, 7 abr. 2017c. Disponível em: <<https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/boletins/boletim-51.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2017.

KUGIEL, Patryk (Ed.). *V4 Goes Global: exploring opportunities and obstacles in the Visegrad Countries' Cooperation with Brazil, India, China and South Africa*. Warsaw: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2016.

MACKINDER, H.J. The geographical pivot of history. *The Geographical Journal*, 1904, v. 23, n. 4, p. 421–37, Apr. 1904.

MARSH, D. *Germany and Europe: the crisis of unity*. London, UK: Mandarin Publishers, 1995.

MEDEIROS, C. Desenvolvimento econômico e ascensão nacional: rupturas e transições na Rússia e na China. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C.; SERRANO, F. *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Record, 2008. p. 173-277.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *A segunda guerra fria: geopolítica e dimensão estratégica dos Estados Unidos: das rebeliões na Eurásia à África do Norte e ao Oriente Médio*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

PAŘIZKOVÁ, Nikola. *Geopolitics and the role of media: Czechoslovakia during the Cold War*. 2016. 121f. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

RZECZPOSPOLITA POLSKA. Ministerstwo Obrony Narodowej. *Koncepcja obronna Rzeczpospolitej Polskiej*. Warszawa, 2017. 64 p.

ŠIK, Ota. *Socialismus: teorie a praxe*. In: ŠIK, Ota. *Socialismus dnes?*. Praha: Academia, 1990.

THE BRATISLAVA Declaration of the Prime Ministers of the Czech Republic, the Republic of Hungary, the Republic of Poland and the Slovak Republic on the occasion of the 20th anniversary of the *Visegrad Group*. Visegrad Group, 15 Feb. 2011. Disponível em: <<http://www.visegradgroup.eu/2011/the-bratislava>> Acesso em: 25 fev. 2016.

UNSTEAD, J. F. *The belt of political change in Europe*. *Journal Scottish Geographical Magazine*, v. 39, n. 3, p. 183-192, 1923.

VISEGRAD Declaration 1991: declaration on Cooperation between the Czech and Slovak Federal Republic, the Republic of Poland and the Republic of Hungary in Striving for European Integration. *Visegrad Group*, 1991. Disponível em: <<http://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations/visegrad-declaration-110412>>. Acesso em: 25 fev. 2016.

ZAMOYSKI, Adam. *História da Polónia*. Lisboa: Edições 70, 2009.

Recebido em: 09/06/2017

Aceito em: 22/08/2017

COALIZÕES ESTRATÉGICAS PARA A DIPLOMACIA MARÍTIMA: BREVES CONSIDERAÇÕES¹

Etiene Villela Marroni²

RESUMO

Para entender o processo político-diplomático ocorrido durante os nove anos de negociação que resultou na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, é necessário compreender os grupos de interesse que se formaram ao longo desses anos. Os Estados, componentes da Convenção, diferiam tanto na capacidade relacionada com o uso do mar como no conhecimento técnico-científico. Tais diferenças são de particular importância para explicar posicionamentos políticos e os resultados das negociações para o planejamento do espaço oceânico. Além disso, o processo e os resultados foram significativamente afetados pela ação diplomática da Conferência em configurações globais. Esta dinâmica voltou-se para a necessidade de construir e manter coalizões vencedoras e ao método de tomada de decisões. É preciso entender em que medida questões relativas ao mar são influenciadas pela política externa de países pioneiros em tecnologia marinha. Desta forma, este estudo objetiva uma breve compreensão do processo diplomático e estrutural, ou seja, como os Estados alinhavam-se frente a questões complexas, que surgiam no decorrer das negociações. Em um segundo momento, observar-se-á como trabalhavam estes grupos de influência, formados por interesses estratégicos de cada Estado. E, a seguir, estudar-se-á como agiam os grupos de influência durante a Conferência, a partir da perspectiva da representação geográfica para o planejamento do espaço oceânico. Nesse sentido, observou-se que é preciso que se entenda o posicionamento dos países em consonância ao seu grau de influência no processo diplomático na Convenção, para garantir a hegemonia de uso e exploração de recursos naturais advindos do mar.

Palavras Chave: Diplomacia; Geopolítica Oceânica; Política Internacional dos Oceanos.

¹Este artigo recupera uma discussão realizada na tese de doutorado intitulada Política Internacional dos Oceanos: Caso Brasileiro sobre o Processo Diplomático para a Plataforma Continental Estendida

²Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), Rio Grande do Sul - RS, Brasil. etiene.marroni@ufpel.edu.br

INTRODUÇÃO

Pelo mundo, governos têm adotado medidas para garantir áreas extensas de oceano adjacente em suas jurisdições. Providências são tomadas quanto aos direitos sobre os mares vizinhos, para avaliar os recursos das águas e do solo da plataforma continental. Em quase todos os aspectos, a prática dos Estados realiza-se de forma coerente com a Convenção, particularmente após a sua vigência e rápida aceitação pela comunidade internacional, como reguladora de todas as ações relacionadas aos oceanos. Conforme Keohane (1988), instituições específicas da política mundial embutem regras recorríveis nas práticas mais fundamentais. Assim como os atores na política mundial são, por vezes, coagidos pelas instituições existentes, perspectivas de mudança institucional fazem o sistema internacional funcionar. Em cada conjunto de entidades identificam-se conflitos institucionalizados. Neste aspecto, com o advento da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), a definição do mar territorial foi um alívio para reivindicações conflitantes, pois a navegação pelo mar e estreitos firmou-se em princípios legais. Os Estados costeiros possuem benefícios de disposições legítimas, que lhes asseguram amplos direitos econômicos sobre uma zona econômica exclusiva de 200 milhas náuticas, ao longo de suas margens. O direito dos países sem litoral (geograficamente desfavorecidos), sem acesso ao mar, encontra-se acordado política e juridicamente, e a investigação científica marinha baseia-se em princípios aceitos.

Considerando a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) como uma política pública internacional, pressupõe-se que todos os Estados (que a ratificaram) devem regular políticas públicas marítimas nacionais, em conformidade com as considerações expressas em seu documento final. A interpretação política da Convenção, como um todo, requer o trabalho de uma equipe de profissionais multidisciplinares. Neste contexto, evidencia-se a necessidade de uma breve revisão histórica do processo.

Logo, este estudo tem por base as coalizões estratégicas que ocorreram durante o processo diplomático na III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1973-1982). Como os debates eram diversos em relação às temáticas abordadas durante a formulação do Tratado, optou-se por fazer uma breve abordagem sobre a delimitação dos espaços oceânicos. É importante ressaltar que os nove anos de negociações,

durante a Conferência, originou um dos documentos mais bem sucedidos da história e da diplomacia mundial: a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM).

Nota-se que a institucionalização referente às questões relativas ao mar, a partir da Convenção em vigor, demonstra a preocupação dos países em organizar o espaço jurisdicional oceânico, foco deste estudo que, historicamente, estava sujeito à Doutrina da Liberdade dos Mares. A delimitação jurídica dos espaços marítimos, através da Convenção de 1982, foi necessária para organizar os usos decorrentes do ecossistema oceânico. Aos Estados cabem direitos e deveres advindos da administração correta desses territórios.

O interesse pela delimitação dos espaços marítimos e, em consequência, a disputa de Estados costeiros que detêm plataforma continental estendida, é inerente aos direitos soberanos para a exploração dos recursos no oceano. Os Estados costeiros enfrentam expressivos gastos com pesquisas, para comprovar a ampliação de suas fronteiras (extensão da plataforma continental). Ressalta-se que a ampliação desses domínios vincula-se em consequentes implicações socioeconômicas e político-ambientais para as nações, o que se justifica pelo fato de que o limite exterior da plataforma continental estendida será o limite para a área internacional. A Convenção explicita como serão determinadas as áreas marítimas e suas eventuais formas de uso, de acordo com o espaço a ser explorado (VAN PAY, 2008; WALKER, 2012). Desta forma, pretende-se compreender como as coalizões que se formaram, diplomática e estrategicamente, no decurso histórico da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, estabeleceram os limites atuais do espaço oceânico a partir de distâncias determinadas em terra.

Percebe-se que, embora a situação complexa da delimitação dos espaços oceânicos pelos Estados costeiros tenha prevalecido até meados do século XX, verificou-se um impulso para estender reivindicações nacionais sobre os recursos advindos dos oceanos. Havia certa urgência para que fossem regulamentados os espaços marítimos, pois a tensão pelo uso do ecossistema oceânico gerava tensão entre algumas nações. Notava-se uma crescente preocupação com o número de capturas em cardumes de peixes costeiros por frotas de pesca de longa distância e com a ameaça de poluição por resíduos de navios de transporte e petroleiros, que conduziam cargas tóxicas em quaisquer rotas marítimas. As potências marítimas competiam para assegurar sua presença sobre as águas globais e sobre o

mar profundo. Uma gama de reivindicações e a tensão crescente entre os Estados pelos direitos a recursos minerais no fundo do mar ameaçavam transformar os oceanos em uma arena de instabilidade.³

Nesse aspecto, é importante esclarecer que as reivindicações já vinham de longa data. Em 1945, o presidente Harry Truman, respondendo, em parte, à pressão dos interesses do petróleo da nação de forma unilateral, estendeu a jurisdição dos Estados Unidos da América sobre todos os recursos naturais da plataforma continental daquele país - petróleo, gás, minerais e outros. Este foi o primeiro grande desafio a ser enfrentado. Logo, outros países seguiram o exemplo. Em outubro de 1946, a Argentina reivindicou direitos sobre sua plataforma continental. Chile e Peru, em 1947, e o Equador, em 1950, afirmavam direitos de soberania sobre uma zona de 200 milhas náuticas, esperando, com isso, limitar o acesso das frotas de pesca longínqua e controlar o esgotamento dos estoques de peixes em seus mares adjacentes. Finda a Segunda Guerra Mundial, Egito, Etiópia, Arábia Saudita, Líbia, Venezuela e alguns países do Leste Europeu reivindicaram um mar territorial de 12 milhas, o que, claramente, se afastava do tradicional limite de 3 milhas náuticas (MARRONI, 2013).

Em 1956, na cidade do México, ocorreu a III Reunião do Conselho Interamericano de Jurisconsultos, com o intuito de definir a largura do mar territorial de um país. A extensão de 3 milhas náuticas para delimitar o mar territorial era insuficiente e não se constituía em uma norma internacional. Justificava-se, portanto, a ampliação de uma zona do mar, tradicionalmente chamada de mar territorial. O documento da época declarava que cada Estado costeiro possuía competência para fixar seu mar territorial e plataforma continental até limites razoáveis, atendendo a fatores geográficos, geológicos e biológicos, assim como às necessidades econômicas de sua população, segurança e defesa. Porém, as decisões tomadas nesta Reunião não foram acatadas pela maioria dos países, por falta de um parâmetro a seguir. Em 1958, na Convenção de Genebra sobre o Mar Territorial, que ocorreu paralelamente à I Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), novamente houve indecisão no relatório final quanto à largura do mar territorial e zona contígua dos Estados costeiros, insulares e arquipelágicos, bem quanto à determinação

³ Cf. OCEANS & LAW OF THE SEA. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea. The United Nations Convention on the Law of the Sea. A Historical Perspective. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm>. Acesso em: 17 jul. 2012.

dos limites da plataforma continental. Nenhuma das propostas apresentadas atingiu a necessária maioria. A II CNUDM, convocada em 1960 para solucionar este entrave, também não conseguiu resolver a questão (ANDRADE, 1995; CASTRO, 1989; CASTRO, 1969).

A situação dos oceanos gerava frequentes reclamações e disputas de soberania. A esperança generalizada era de uma ordem mais estável, que promovesse a gestão racional dos recursos oceânicos e o estabelecimento de mecanismos que solucionassem reivindicações conflitantes entre os Estados costeiros.

Em 1º de novembro de 1967⁴, o embaixador de Malta para as Nações Unidas, Arvid Pardo, solicitou às nações do mundo que olhassem ao seu redor, e que abrissem os olhos para um conflito iminente, capaz de devastar os oceanos. Em um discurso à Assembleia Geral da ONU, ele falou da rivalidade e do superpoder que foi se espalhando para os oceanos, das reivindicações conflitantes legais e suas implicações para uma ordem estável, de ricos potenciais que jaziam no fundo do mar. Apelou por um regime internacional eficaz sobre o leito e o fundo do mar, além de uma jurisdição nacional claramente definida. O que começou como um exercício regular para a gestão oceânica transformou-se em um esforço global diplomático, para regular e estabelecer regras direcionadas a todas as áreas do oceano: utilizações e seus recursos. Tais fatores, dentre outros, levaram à convocação da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, que teria por finalidade escrever um Tratado Global para os oceanos. Foi, então, que a Assembleia Geral das Nações Unidas deu o sinal de partida para um dos mais longos, complexos e abrangentes processos de negociação internacional de todos os tempos.

Como este estudo baseia-se no contexto histórico e político da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, far-se-á o uso de uma metodologia fundamentada na análise de conteúdo, a partir de uma perspectiva histórica e institucional. Em conformidade com Marconi e Lakatos (2003), parte-se do princípio de que as instituições e os costumes têm origem no passado. Desta forma, é importante pesquisar suas raízes para compreender sua natureza e função. Portanto, a partir do momento em que o estudo da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do

4Cf. OCEANS & LAW OF THE SEA. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea. The United Nations Convention on the Law of the Sea. A Historical Perspective. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm>. Acesso em: 17 jul. 2012.

Mar remete-nos ao passado para o conhecimento da realidade em que está sendo internalizada, politicamente, pelos países, torna-se importante utilizar-se, como referencial, as Atas das Reuniões dos Estados partes partícipes da Conferência em estudo.

Diante de fatos históricos e institucionais, entende-se que todo o processo político-diplomático de negociações sobre a gestão dos oceanos ocorreu durante a vigência das três Conferências das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, resultando em um grande Tratado Multilateral, que originou a Convenção. Neste caso, pode-se pressupor que os processos estratégico diplomáticos, nas duas primeiras Conferências, embora não esclarecedores quanto ao formato jurisdicional do espaço marítimo, propiciaram a estrutura processual para que as negociações e coalizões estratégicas, que se efetuaram durante a III Conferência (1973-1982), pudessem ter resultados práticos em sua formulação no texto final que originou a Convenção. Assim, brevemente neste artigo, pretende-se explorar três abordagens em relação à delimitação do espaço oceânico. Em um primeiro momento, verificar-se-á o processo diplomático e estrutural, ou seja, como os Estados alinhavam-se frente a questões complexas que surgiam no decorrer das negociações. Em um segundo momento, observar-se-á como trabalhavam estes grupos de influência, formados por interesses estratégicos de cada Estado. E, a seguir, estudar-se-á como agiam os grupos de influência durante a Conferência, a partir da perspectiva da representação geográfica.

O PROCESSO DIPLOMÁTICO E ESTRUTURAL NA III CNUDM: DELIMITANDO ESPAÇOS MARÍTIMOS

A III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar teve a presença majoritária de Estados recém-independentes, com diplomatas de primeira geração, inicialmente lançados na conjuntura da diplomacia global. A Conferência, neste aspecto, teve uma função educativa crítica enquanto durou, gerou conflitos, com conseqüências diversas, mas, em compensação, alcançou resultados satisfatórios para a maioria das nações participantes (MILES, 1998).

Desde a primeira sessão de trabalho, em 1974, a Conferência enfrentou dificuldades relativas à complexidade e extensão de seus propósitos, ou seja, empenhou-se para cumprir uma agenda com mais de 100 questões específicas e difíceis, simultaneamente, que envolviam de

137 a 155 Estados. Dificuldades que foram agravadas pela dinâmica da diplomacia em uma Conferência global onde, muitas vezes, há um natural desacordo quanto a interesses diversificados postos em negociação, bem como à inércia considerável, que reuniões deste porte costumam apresentar. Na fase preparatória (1971-1973) ficou claro que poderiam ter duas dimensões superpostas para os conflitos que surgissem na Conferência. A primeira seria o fosso entre países em desenvolvimento contra países industriais avançados (confronto Norte/Sul). O segundo seria o entrave entre todos os países sem litoral e geograficamente desfavorecidos, contra os Estados costeiros, privilegiados a partir do conceito nascente de zona econômica exclusiva. O efeito combinado desses dois fatores aumentava a probabilidade de que nenhuma coalizão teria votos para conseguir a maioria de dois terços, ou de que o surgimento de um terceiro bloco criaria um obstáculo permanente. Ambas as consequências poderiam atrasar, significativamente, a organização de um Tratado (NORDQUIST, 1985; KOH; JAYAKUMAR, 1985).

Retomando a questão das reuniões ou negociações, que se desenvolveram nos bastidores da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, é importante salientar as divergências conceituais e de definição sobre os espaços marítimos. De acordo com Castro (1989), o conceito de mar patrimonial gerou o conceito de zona econômica exclusiva. Os antecedentes para esta questão terminológica foram embasados na Declaração de Santiago (Chile), em 1952, apontada como o texto precursor do conceito de zona econômica exclusiva, consolidado na III Conferência. Outros precursores de tais conceitos foram a Declaração de Montevideu (Uruguai), em maio de 1970, e a Declaração de Lima (Peru), em agosto de 1970. A partir da Declaração de Lima, os países latino-americanos chegaram a um consenso quanto a uma questão confusa do texto da Declaração de Montevideu, assim resumido: **Mar Territorial**: soberania E jurisdição; **Zona Econômica Exclusiva**: soberania OU jurisdição.

Era preciso compreender como estabelecer os espaços marítimos por meio de um mapeamento e terminologia única. O tema de ampliação da jurisdição marítima dos Estados costeiros foi debatido em reunião do Comitê Consultivo Jurídico Afro-Asiático, realizado em Colombo (Sri-Lanka), ainda em 1971, com a presença de observadores da Argentina, do Chile, do Equador e do Peru, que não perderam a oportunidade de ganhar adeptos à tese das 200 milhas náuticas. Reunido, novamente, em Lagos, na Nigéria, em janeiro do ano seguinte, o Comitê assinalava

a necessidade de criação de uma zona adicional ao mar territorial, que poderia chamar-se zona econômica. Porém, um ano após, decidiram adotar outro conceito: mar patrimonial. Os primeiros que propuseram este termo foram os países do Caribe, juntamente com Colômbia, México e Venezuela, a partir da Declaração de São Domingos, que ocorreu na República Dominicana, em junho de 1972. Os países da Bacia do Caribe, signatários da Declaração de São Domingos, foram: Barbados, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, Nicarágua, Panamá, República Dominicana, Trinidad e Tobago. O conceito de mar patrimonial, enunciado em São Domingos, definitivamente tornou-se viável no contexto negociador das Nações Unidas, a partir do momento em que foi reforçado pela adesão dos países africanos ao contexto análogo de zona econômica exclusiva (CASTRO, 1989; MARRONI, 2013).

Em junho de 1972 ocorreu em Iaundê (República dos Camarões) o Seminário Regional dos Estados Africanos sobre o Direito do Mar, onde ficou decidido que os Estados costeiros teriam o direito de estabelecer uma zona econômica, sobre a qual exerceriam jurisdição exclusiva. Francis Njenga, delegado do Quênia, que havia participado de fóruns de discussões, foi um dos principais defensores desta ideia e, mais, tomou a iniciativa de apresentar, formalmente, ao Comitê Preparatório para a III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar o documento intitulado *Draft Articles on Exclusive Economic Zone Concept*. Portanto, no início de 1973, por meio de uma declaração formal adotada em Reunião de Cúpula da Organização da Unidade Africana, em Adis Abeba (Etiópia), consolidou-se a adesão dos países do continente ao conceito de **zona econômica exclusiva**, solucionando um problema terminológico, que poderia ocorrer durante a Conferência, e apresentando sugestões quanto ao mapeamento das novas fronteiras oceânicas dos Estados costeiros⁵.

O Conselho de Ministros da Organização da Unidade Africana, reunido em sua 21a Primeira Sessão Ordinária em Adis Abeba, Etiópia, de 17 a 24 maio de 1973 [...]. Considerando que, de acordo com a Carta da Organização da Unidade Africana, é nossa

⁵ Cf. UNITED NATIONS. Document A/CONF.62/33: Declaration of the Organization of African Unity on the issues of the Law of the Sea. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, 3., 1974. v.3 (Documents of the Conference, First and Second Sessions). Disponível em: <http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_1-4.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2011.

responsabilidade aproveitar os recursos naturais e humanos do nosso continente para o avanço total de nossos povos em todas as esferas da atividade humana. Recordando a soberania permanente dos países africanos sobre seus recursos naturais. [...] Reconhecendo que o ambiente marinho e seus recursos vivos e minerais, nele encontrados, são de importância vital para a humanidade e não são ilimitados. Notando que esses recursos marinhos estão sendo explorados por, apenas, alguns Estados para o benefício econômico de seu povo. Convencido de que os países africanos têm o direito de explorar os recursos marinhos em todo o continente Africano para o benefício econômico dos povos africanos. [...] Observando as tendências recentes na extensão da jurisdição dos Estados costeiros sobre a área adjacente às suas costas. Tendo tomado conhecimento das posições e dos pontos de vista de outros Estados e regiões [tradução nossa]⁶.

Pelo exposto, observa-se o engajamento do continente africano em questões relacionadas ao uso dos recursos do mar, bem como na defesa de sua soberania. Atenta-se para o fato de que o continente africano não costumava envolver-se em pendências relativas ao mar. Porém, foi a partir da união do grupo africano, com propostas claras e objetivas, que se pôde reconhecer o que, hoje, é a base da zona econômica exclusiva dos Estados costeiros.

Os Estados africanos reconhecem o direito de cada Estado costeiro estabelecer uma zona econômica exclusiva além de suas águas territoriais, cujos limites não devem exceder 200 milhas náuticas, medidas a partir da linha de base, estabelecendo seus mares territoriais. Que, em tais zonas, os Estados costeiros exercem soberania permanente sobre todos os recursos vivos e minerais, e devem gerir a zona sem interferência

⁶ Ibid.

indevida com as outras utilizações legítimas do mar, ou seja, a liberdade de navegação, sobrevoos e de colocação de cabos e dutos. Que os países africanos consideram que a pesquisa científica e o controle da poluição marinha na zona econômica estarão sujeitos à jurisdição dos Estados costeiros. Que os países africanos reconhecem, a fim de que os recursos da região possam beneficiar todas as pessoas que nela vivem, que os países mais desfavorecidos, sem litoral e outros, têm o direito de participar da exploração dos recursos vivos das zonas econômicas vizinhas em igualdade de condições. Que os Estados costeiros africanos estabeleçam a solidariedade ao abrigo de acordos regionais ou bilaterais [tradução nossa]⁷.

Embora houvesse propostas conciliadoras referentes ao espaço oceânico, como foi o caso da proposta africana em relação à zona econômica exclusiva, a multiplicidade dos assuntos era um imenso desafio para todas as delegações. É importante esclarecer que a listagem de temas e questões revelou-se extraordinariamente mais complexa do que se poderia esperar e, praticamente, paralisou os trabalhos de preparação da Conferência durante dois anos (entre 1971 e 1972), período em que houve um decisivo alargamento da base de apoio à tese das 200 milhas náuticas e da zona econômica exclusiva.

O princípio da inter-relação e do tratamento conjunto de todos os problemas do mar transformou-se em regra básica das negociações, beneficiando, até o fim do processo, os Estados costeiros e em desenvolvimento. No início da preparação para a III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, os países que haviam ampliado suas jurisdições marinhas até 200 milhas náuticas formavam um grupo reduzido. Aos Estados latino-americanos, minoritários dentro de seu próprio grupo regional, somavam-se, apenas, outros poucos países, sobretudo afro-asiáticos, com direitos além das 12 milhas, já proclamados.

No entanto, uma questão essencial precisava ser resolvida. Como incorporar os Estados geograficamente desfavorecidos no

⁷ Ibid.

contexto da Conferência? Vale destacar que Estados geograficamente desfavorecidos, de acordo com o texto final da Convenção⁸, eram aqueles onde não havia litoral, ou com plataforma continental encerrada, com plataforma estreita ou litoral curto.

Neste contexto, em 1973, na cidade de Nova York, a Assembleia da Organização das Nações Unidas convocou, em definitivo, a III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, atribuindo a esta reunião um mandato amplo, que equivaleria à elaboração de um novo regime para a utilização de mais de dois terços da superfície da Terra. Objetivavam, então, tratativas para a redefinição das fronteiras dos diferentes espaços marinhos e regulamentação dos mais variados tipos de atividades do mar, bem como a uniformização de terminologias e conceitos aplicados à gestão oceânica.

A III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar teve início em dezembro de 1973, sem um projeto de texto. Os cinco anos de negociações preliminares no Comitê do Fundo do Mar da Assembleia Geral das Nações Unidas havia produzido uma infinidade de propostas sérias, mas nenhum projeto capaz de formar a base para uma negociação diplomática multilateral. Assim, depois da organização inicial que visava estabelecer o quadro processual para a Conferência, a tarefa de conciliar posições substantivas nacionais começou, verdadeiramente, em 1974, na sessão de Caracas, Venezuela. Lá, cerca de 115 delegações deram início aos processos de negociações, começando por declarações políticas no plenário da Conferência (MOORE, 1985, p.35, tradução nossa).

Conforme Castro (1989), houve acordos para o estabelecimento de uma gama de questões conexas, inclusive as relativas aos regimes de alto-mar, da plataforma continental, do mar territorial (extensão e estreitos internacionais) e zona contígua, da pesca e conservação dos recursos vivos do alto-mar (direitos

⁸ Cf. UNITED NATIONS. United Nations Convention On The Law Of The Sea. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2017.

preferenciais de Estados costeiros), da preservação do meio marinho e de investigação científica. Desta forma, no início das negociações que ocorreram em Caracas (Venezuela), em 1974, a III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar definiu sua composição, determinação de conceitos e a linha de atuação de diferentes grupos.

Em 8 de agosto de 1974 foi lançada a Resolução 3067⁹, quando ficou estabelecido que os relatórios dos representantes dos países, presentes na Conferência, deveriam ser associados a três Comitês de Estudos: Comitê I (Área Internacional dos Fundos Marinhos), Comitê II (Questões Jurisdicionais) e Comitê III (Preservação do Meio Ambiente Marinho). Então, ficou decidido que os Comitês deveriam propugnar pelo uso pacífico do fundo marinho e do oceano, além dos limites das jurisdições nacionais, o que seria instituído durante a Conferência.

*Quadro 1: Resumo de temas e questões na pauta dos Comitês da
III CNUDM*

Comitê I. Área Internacional dos Fundos Marinhos
<ul style="list-style-type: none"> a) Definição, natureza e características; b) Estruturas, funções, poderes; c) Implicações econômicas da exploração dos fundos marinhos; d) Repartição equitativa de benefícios.
Comitê II. Questões Jurisdicionais
<ul style="list-style-type: none"> a) Definição e limites do mar territorial; b) Passagem inocente; c) Estreitos utilizados para a navegação internacional; d) Limites da plataforma continental; e) Zona econômica exclusiva: definição e limites. f) Direitos preferenciais: plena utilização e resolução de litígios. g) Direitos e interesses dos Estados sem litoral; h) Direitos e interesses dos Estados com plataforma continental estreita; i) Regime para Arquipélagos; j) Regime para Ilhas.
Comitê III. Preservação do Meio Ambiente Marinho: controle da poluição, investigação científica e transferência de tecnologia
<ul style="list-style-type: none"> a) Preservação do meio ambiente marinho: obrigações gerais; b) Controle sobre a poluição marinha; c) Pesquisa científica; d) Transferência de tecnologia.

Fonte: adaptado de MILES, 1976.

⁹ Cf. UNITED NATIONS. Document A/CONF.62/L.5: Documentation of the Conference: note by the Secretary-General. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, 3., 1974. v.3 (Documents of the Conference, First and Second Sessions). Disponível em: <http://untreaty.un.org/cod/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_1-5.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2011.

A questão estrutural era fixada a partir de composições entre grupos afins ou com interesses comuns. Em uma Conferência de grandes proporções, este fator atestou a necessidade de reduzir a complexidade dos temas a serem abordados, bem como a de construir e manter coalizões vencedoras. Nem todos os grupos, constituídos a partir da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, conseguiram a redução necessária dos temas em pauta para facilitar o trabalho do Tratado. A proliferação de pequenos grupos ficou fora de controle e produziu uma fragmentação nas reuniões como um todo. Grandes confrontos estruturais ocorreram em todas as fases das negociações, e este processo aumentou, substancialmente, a possibilidade de chegarem a um consenso.

Um grupo de Estados, liderados pela Argélia, procurou minimizar o problema criado pelas inúmeras dispersões de interesses grupais verificados na Conferência, sendo bem sucedido. Assim, a dinâmica do processo de negociações organizou-se a partir de **Comissões de Estudos**. Tem-se em conta que a Argélia foi uma das principais interlocutoras do G 77.

O Grupo dos 77 (G 77) foi criado em 15 de junho 1964 por 77 países em desenvolvimento, signatários da “Declaração Conjunta dos Setenta e Sete Países” emitida no final da primeira sessão da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em Genebra. O primeiro “Encontro Ministerial do Grupo dos 77” ocorreu em Argel (Argélia), entre os dias 10 e 25 de outubro de 1967, onde foi aprovada a “Carta de Argel”, transformando o Grupo em uma estrutura institucional permanente, gradualmente desenvolvida. Embora o G 77 tenha aumentado para 131 países, o nome original foi mantido devido ao seu significado histórico (THE GROUP..., [2013], tradução nossa)¹⁰.

Como resultado da complexidade e do alcance técnico dos temas, cada questão foi negociada separadamente, em vez de ser negociada em

¹⁰Cf. The Group of 77 at the United Nations. General Information. Disponível em: <<http://www.g77.org/doc/>>. Acesso em: 30 de janeiro de 2013.

conjunto, como havia sido feito na Comissão II quanto à zona econômica exclusiva, aos limites da plataforma continental e à passagem em trânsito pelos estreitos. Um exemplo da liderança da Argélia, referente aos limites da plataforma continental, pode ser constatado em um documento datado de 13 de agosto de 1974:

Argélia, Argentina, Bangladesh, Birmânia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Chipre, Equador, El Salvador, Gana, Guatemala, Guiné, Guiana, Haiti, Índia, Indonésia, Irã, Jamaica, Quênia, República Árabe Líbia, Mauritânia, Ilhas Maurício, México, Marrocos, Nigéria, Panamá, Peru, Filipinas, Senegal, Somália, Trinidad e Tobago, República Unida dos Camarões, Uruguai, Venezuela e Iugoslávia: apresentam projeto de artigo para a plataforma continental. [...] Nenhum Estado tem o direito de construir, manter, implantar ou operar sobre a plataforma continental de outro Estado quaisquer instalações militares ou dispositivos, ou quaisquer outras instalações para quaisquer fins, sem o consentimento do Estado costeiro [tradução nossa]¹¹.

Logo, constata-se que os Estados costeiros, insulares e arquipelágicos, mobilizavam-se para tentar resguardar seus direitos soberanos junto à extensão submersa de seu território. Outro grande problema, gerado pela dinâmica do processo de negociações na III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, surgiu no Comitê I, onde era tratado o tema Fundos Marinhos. Em verdade, apenas 20 ou 30 países demonstravam interesses indiretos sobre o assunto. Para o restante, cerca de 100 delegações, as questões que envolviam esta temática eram de suma importância, em relação às quais previam um sério confronto Norte/Sul. Neste aspecto, o G 77 (considerada a maior organização intergovernamental de países em desenvolvimento nas Nações Unidas)

¹¹Cf. UNITED NATIONS. Diplomatic Conferences. Third United Nations Conference on the Law of the Sea. Documents of the Conference, First (New York, 3 - 15 December, 1973) and Second Sessions (Caracas, 20 June to 29 August 1974). v. III. Document A/CONF.62/C.2/L.42/Rev.1. Disponível em: <http://untreaty.un.org/cod/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_c-2_l-42_rev-1.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2011.

forneceu meios para os países do Sul articularem-se em torno de interesses econômicos coletivos, aumentarem a capacidade de negociação conjunta sobre todas as grandes questões econômicas que envolviam espaços marinhos internacionais e, assim, o G 77 promoveu uma cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento¹².

Os desafios enfrentados pelo Comitê I (Fundo do Mar) refletiam-se no Comitê II (Questões Jurisdicionais), porque o debate sobre a plataforma continental estendida ocorria, simultaneamente, no Comitê II. Se aumentasse o espaço marítimo de um país, conseqüentemente diminuiria a Área Internacional dos Oceanos, o que incomodava, sobremaneira, os países pioneiros, detentores de tecnologias de exploração de minérios em águas profundas.

Conforme documento, com data de 8 de agosto de 1974, elaborado durante a III Conferência, pelos Estados Unidos da América, sob o título *United States of America: working paper on the economic effects of deep sea-bed*¹³, apenas um pequeno número de países em desenvolvimento aparecem como produtores e exportadores potenciais de níquel, cobre, cobalto e manganês, metais de grande interesse comercial. O documento enfatiza que, se a produção mundial desses quatro metais fosse considerada em conjunto, os países industrializados seriam os responsáveis pela maior parte da extração desses minérios. Observa, também, que restrições à extração de minerais marinhos prejudicariam, principalmente, cinco produtores pioneiros do grupo dos países desenvolvidos - Austrália, Canadá, Japão, ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e Estados Unidos da América - e sete produtores de países em desenvolvimento - África do Sul, Chile, China, Peru, Filipinas, Zaire (atual República do Congo) e Zâmbia. As restrições à extração de minérios, decorrente do aumento dos espaços marítimos pelos Estados costeiros, resultaria na elevação dos custos dessas matérias-primas, no retrocesso à investigação científica marinha e, em grande parte, beneficiaria, somente, produtores terrestres.

¹² Cf. The Group of 77 at the United Nations. General Information. Disponível em: <<http://www.g77.org/doc/>>. Acesso em: 30 jan. 2013.

¹³ Cf. UNITED NATIONS. Document A/CONF.62/C.1/L.5: United States of America: working paper on the economic effects of deep sea-bed exploitation. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, 3., 1974. v. 3. (Documents of the Conference, First and Second Sessions). Disponível em: <http://legal.un.org/diplomaticconferences/la-wofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_c-1_l-5.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2011.

Portanto, tendo em vista o formato das Conferências para contornar problemas relativos à geopolítica dos mares, a disputa pelos recursos marinhos, a liberdade de navegação e à complexidade crescente dos temas e questões, foi preciso persistir em anos de negociações e enfrentar questões diplomáticas, resolvidos com a formação de grupos maiores, com interesses afins.

GRUPOS DE INFLUÊNCIA FORMADOS POR INTERESSES ESTRATÉGICOS

De acordo com estudos de Nordquist (1985), nos bastidores da Conferência, os grupos formavam-se, estrategicamente, por afinidades, interesses políticos e econômicos. Havia o grupo Territorialista, que representava os países que defendiam os direitos dos Estados costeiros, insulares e arquipelágicos, de ampliarem seu mar territorial além do limite de 12 milhas náuticas, até um máximo de 200 milhas. Participavam deste grupo 23 países: latino-americanos (6): Brasil, El Salvador, Equador, Panamá, Peru e Uruguai; africanos (16): Benin, Cabo Verde, Congo, Gabão, Guiné-Bissau, República da Guiné, Líbia, Madagascar, Mauritània, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Somália, Togo e, como observador, Angola; asiático (1): Iémem Democrático.

Os membros deste grupo pertenciam a Estados, cuja legislação nacional previa um mar territorial de mais de 12 milhas náuticas, e, por isso, desejavam manter os direitos adquiridos ao abrigo da nova Lei do Mar. Alguns desses países adaptaram a legislação nacional para tal fim. Um dos objetivos do grupo era o de garantir que a proposta das 200 milhas náuticas de zona econômica exclusiva fosse adaptada, tanto quanto possível, ao conceito territorialista. Isto significava determinar forte regulamentação para a ZEE, visando fortalecer poderes jurisdicionais e regulamentares para os Estados costeiros (KOH; JAYAKUMAR, 1985, p.76, tradução nossa).

Para Nordquist (1985) e Koh e Jayakumar (1985), o grupo dos Zonistas eram defensores do mar patrimonial, que corresponderia a uma

zona econômica exclusiva de até 200 milhas. Sua proposta originava-se dos textos que serviram de base para a Declaração de São Domingo (República Dominicana) e da Declaração de Adis Abeba (Etiópia). Os Zonistas eram procedentes de países africanos, latinos (Caribe, Argentina e Chile), asiáticos, europeus (Islândia, Noruega, Espanha), da Oceania (Austrália e Nova Zelândia) e norte-americanos (Canadá).

De acordo com Miles (1998), os problemas, oriundos da questão soberana entre as 12 milhas de mar territorial e 200 milhas de zona econômica exclusiva, eram frequentes nos debates que se sucederam durante a III Conferência. Assim, no interior dos próprios grupos, ocorriam subdivisões dentre os que pretendiam uma solução consensual das duas vertentes (territorialistas e zonistas). O grupo **Territorialista**, ao qual o Brasil pertencia, era defensor de uma área entre 12 e 200 milhas náuticas, que seria submetida à soberania territorial do Estado costeiro. Resumindo, seria parte do território do país. No entanto, o grupo dos **Zonistas** enfrentava divisões internas. Os **Zonistas Fortes** propunham características diferenciadas e propugnavam por direitos ilimitados em seu mar patrimonial. Os **Zonistas Fracos** defendiam uma área do alto-mar, onde o Estado costeiro exerceria limitados direitos econômicos. Iniciavam-se, assim, as discussões sobre o estabelecimento de uma zona econômica exclusiva, proposta pelos africanos.

Por iniciativa do México e em conformidade com Miles (1998), o Grupo dos **Territorialistas** uniu-se aos **Zonistas Fortes** na defesa de um mar patrimonial. Era o chamado Grupo dos Estados Costeiros, que reunia a maioria dos países que participavam da III Conferência. Deste grupo não participavam as potências marítimas, enquadradas no **Grupo dos Tradicionalistas**, nem os Estados costeiros, geograficamente desfavorecidos. O Grupo dos Estados Costeiros (Territorialistas + Zonistas Fortes) foi o principal responsável pela articulação do regime de zona econômica exclusiva, considerando-se os moldes atuais da Convenção.

O grupo reuniu-se regularmente durante as sessões e usualmente em plenário. O líder da delegação do México, embaixador Jorge Castañeda, era o presidente do Grupo. Havia um Comitê de Coordenação da ZEE formado por dez membros: Argentina, Austrália, Canadá, Fiji, Índia, Quênia, México, Noruega, Peru e Senegal. O líder da delegação peruana, embaixador Alfonso Arias-Schreiber, foi o porta-voz do Grupo

nas negociações com o Grupo dos Países sem Litoral e Geograficamente Desfavorecidos (KOH ; JAYAKUMAR, 1985, p.71, tradução nossa).

Miles (1998) refere que, no Grupo dos Estados Costeiros, havia delegações que eram mais ativas e influentes do que outras. No Grupo Africano, os Estados mais influentes eram Quênia, Madagascar e Senegal; da Ásia, as Ilhas Fiji, Índia e Paquistão; da América Latina, Argentina, Brasil, Chile, México, Peru e Uruguai, e do Grupo da Europa Ocidental e outros, Austrália, Canadá e Noruega. Se o **Grupo dos Estados Costeiros** era composto pela maioria dos países em desenvolvimento e por um número reduzido de países desenvolvidos, fenômeno pouco comum nas negociações multilaterais, o **Grupo de Estados Geograficamente Desfavorecidos e sem Litoral** era, ainda, mais incomum. Dele participavam todos os Estados mediterrâneos dos diferentes continentes e os Estados que, embora costeiros, pouco ou nada teriam a ganhar com o reconhecimento do direito de ampliação das jurisdições nacionais até as 200 milhas náuticas.

Este Grupo era composto por 55 Estados, 29 dos quais sem litoral e 26 geograficamente desfavorecidos. A Áustria presidia o grupo, com a participação do Burundi, Alemanha Oriental e Ocidental (atual República Federal da Alemanha), Bolívia, Zaire (atual República Democrática do Congo) e Cingapura. Inicialmente, esses países procuraram impedir qualquer reconhecimento de direitos exclusivos do Estado costeiro além das 12 milhas náuticas. Após algumas rodadas de negociações, passaram a apresentar seu apoio qualificado em troca de fórmulas que lhes garantissem livre acesso ao mar (Áustria, Burundi e Bolívia) e uma participação no aproveitamento dos recursos vivos da área das 200 milhas náuticas.

O denominador comum que fez desses Estados um grupo foi a constatação de que as propostas dos Estados costeiros geograficamente favorecidos, para a extensão dos limites da jurisdição nacional, quer para os recursos vivos e não-vivos, ou ambos, como a proposta zona econômica exclusiva, teria consequências negativas graves. Tais efeitos adversos não só reduziram, seriamente, os direitos desses

Estados, nos termos da legislação vigente, para a pesca, em determinadas áreas do atual alto-mar. A preocupação maior centrava-se no aumento das extensões de limites nacionais, quando seria diminuída a extensão dos recursos do fundo do mar disponíveis para a comunidade internacional, sob o conceito de patrimônio comum (KOH; JAYAKUMAR, 1985, p.73, tradução nossa).

Miles (1998) afirmava que outros grupos exerciam influência nas negociações que envolviam a soberania marítima dos Estados costeiros, mas com pequeno apoio político. Estes grupos correspondiam aos Estados Arquipelágicos, Estados Ribeirinhos de Estreitos Internacionais, Estados de Plataforma Ampla e Estados com Costas Opostas ou Adjacentes. Os Estados Arquipelágicos defendiam um regime especial para águas arquipelágicas, interessantes para países como a Indonésia, Filipinas, Ilhas Fiji, Ilhas Maurício e Cabo Verde. Conforme o autor, o interesse comum desses Estados era garantir que a Convenção reconhecesse o método especial de linhas de base reta arquipelágicas, que ligariam os pontos extremos das ilhas ultraperiféricas, de modo a criar um senso de unidade política. Então, o mar territorial seria medido ao largo de tais linhas de base. Os Estados Ribeirinhos de Estreitos Internacionais pleiteavam a aplicação do regime de passagem inocente nos estreitos com menos de 24 milhas de largura, grupo do qual faziam parte países como Chipre, Espanha, Marrocos, Iémem do Sul, Iémem do Norte, Indonésia, Grécia, Malásia, Omã e Filipinas.

Inicialmente, o interesse comum do grupo era o de garantir que a Convenção tivesse um regime único de passagem inocente pelo mar territorial e pelos estreitos que fazem parte do mar territorial. Posteriormente, quando especialistas na III Conferência fizeram distinção de passagem pelo mar territorial (passagem inocente) e passagem pelos estreitos (passagem em trânsito), o interesse comum tornou-se duplo. Primeiro, para se opor ao conceito de passagem em trânsito; segundo, para conseguir reformular o conceito de passagem em trânsito, visando acomodar

preocupações mais imediatas como, por exemplo, prevenir a poluição (KOH; JAYAKUMAR, 1985, p.77, tradução nossa).

Os Estados de Plataforma Ampla pretendiam o reconhecimento dos direitos soberanos do Estado costeiro sobre a plataforma, até o limite exterior da margem continental (apoiados pelo Brasil). Este grupo era composto pela Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Islândia, Índia, Irlanda, Madagascar, Nova Zelândia, Noruega, Sri Lanka, Reino Unido e Venezuela.

Miles (1998) esclarece que o grupo interessava-se em garantir que a Convenção permitisse o exercício sobre os direitos da plataforma continental para além das 200 milhas náuticas. Especificamente, os países defendiam uma fórmula (Fórmula Irlandesa) para a definição do limite exterior da plataforma continental para além das 200 milhas. Eles também tinham um interesse comum ao se oporem à partilha de receitas para além das 200 milhas, não concordando com o sistema proposto na III Conferência, referente à criação de uma Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos para a gerência desses recursos. Os membros desse grupo eram muito ativos e, não raras vezes, o embaixador da Austrália, Keith Brennan, assumiu o papel de porta-voz. Particularmente, o grupo mostrou seu dinamismo no Comitê sobre questões jurisdicionais, em especial nas negociações relativas à plataforma continental estendida. Havia, também, um grupo intermediário que defendia direitos claros para uma zona econômica exclusiva e plataforma continental entre Estados com Costas Opostas ou Adjacentes. Mais complexo e decorrente de disputas de territórios vizinhos, dele participavam Grécia, Colômbia e Chile, apoiando um critério da equidistância, porém, de outro lado, Turquia, Venezuela e Argentina, apoiando um critério de equidade.

Segundo Koh e Jayakumar (1985), formou-se, em 1976, uma coalizão das superpotências marítimas, com a finalidade de trocar informações, coordenar posições e apresentar propostas conjuntas na Conferência. Esta coalizão, denominada **Grupo dos Cinco**, pretendia minimizar o poder do **Grupo dos Estados Costeiros** aos recursos naturais provenientes do fundo do mar. Como justificativa, alegavam que países em desenvolvimento não dispunham de tecnologias avançadas, nem incentivavam pesquisas científicas nessas áreas, o que impossibilitava

o progresso tecnológico e a utilização racional desses recursos. Faziam parte do Grupo dos Cinco: os Estados Unidos da América, a ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, Japão, Reino Unido e França. Este Grupo era considerado pelas grandes potências costeiras e demais países uma ameaça a um possível aumento jurisdicional dos espaços marítimos. O Grupo dos Estados Costeiros alegava que a união das superpotências marítimas era uma forma de coagir para apressar assuntos relativos à navegação internacional e à segurança nacional, em contraponto a razões econômicas e de proteção ao meio ambiente, vinculadas ao aumento dos espaços marítimos nacionais. Desta forma, explorando o conceito de zona econômica exclusiva e o aumento das jurisdições nacionais, através da plataforma continental estendida, as superpotências conseguiriam aliados fortes, como o Grupo dos Estados sem Litoral ou Geograficamente Desfavorecidos. Os componentes conceituais do que viria a ser a zona econômica exclusiva e o aumento para além das 200 milhas náuticas da plataforma continental geravam um conflito intenso, prejudicando grupos de interesses estratégicos, já consolidados no decorrer da Conferência. O Grupo dos Estados sem Litoral ou Geograficamente Desfavorecidos não aceitava o conceito de zona econômica exclusiva e, por esta razão, aliou-se ao Grupo dos Cinco, das superpotências marítimas, opondo-se à proposta do Grupo dos Estados Costeiros.

O empenho sobre os direitos de pesca colocou a supercoalizão (Grupo dos Estados Costeiros), que defendia uma zona econômica exclusiva, contra as superpotências marítimas (Grupo dos Cinco). Porém, Miles (1998) esclarece que a pesca era, apenas, um pretexto das superpotências para minimizar o impacto da “colonização” dos oceanos. O que convinha, especialmente aos Estados Unidos da América, era o interesse em segurança, navegação e recursos naturais do fundo do mar. Ainda em conformidade com o autor, a supercoalizão foi consistente e inflexível em suas exigências, o que incomodava os Estados Unidos da América. Isto porque, no decorrer das negociações, o Reino Unido apoiou o Grupo dos Estados Costeiros quanto à ampliação dos espaços marítimos, enfraquecendo o Grupo dos Cinco. Outro ponto a ser considerado, segundo o autor, era o fato de que Estados marítimos com tecnologia avançada, como a Austrália, Canadá, Noruega, Islândia, Nova Zelândia, Reino Unido e Irlanda, uniram-se a favor de uma zona econômica exclusiva, causando expressivo conflito no Grupo da Comunidade Econômica Europeia que, à época, tentava estabelecer uma política comum sobre pesca.

Diante desta situação, como destacam Koh e Jayakumar (1985), EUA, a ex-URSS, Japão e França propuseram que a zona econômica exclusiva dos Estados costeiros deveria ser um espaço jurisdicional, e não soberano de um determinado país. Japão, França e a, então, União Soviética foram os mais incisivos quanto a este argumento, considerando os EUA como um aliado incerto dentro da Conferência. A Administração dos EUA, tendo em vista proteger questões de segurança nacional e razões econômicas, opôs-se à tendência dominante do Grupo dos Estados Costeiros. Uma vez enfraquecida a coalizão das superpotências, os demais grupos, presentes na Conferência, apoiaram a proposta dos Estados costeiros, fator decisivo para a extinção do Grupo dos Cinco. Em tais circunstâncias, Japão e a ex-URSS não se conformaram com a “traição” dos EUA.

Miles (1998) afirma que a questão mais importante, envolvendo a negociação dos espaços marítimos, decorreu dos novos limites da plataforma continental e não da definição da zona econômica exclusiva. Quesito que se referia às regras a serem aplicadas na resolução de futuros conflitos entre Estados opostos e adjacentes. Os principais fatores envolvidos na questão da plataforma continental foram o interesse econômico (expansão da soberania do Estado costeiro sobre os recursos de hidrocarbonetos, portanto, a riqueza) versus o interesse de segurança nacional das superpotências. Diz o autor, que a expansão da soberania do Estado costeiro sobre os recursos de hidrocarbonetos, em tempos de declínio das fontes de abastecimento (década de 1970), implicaria em maiores providências quanto à segurança nacional. As duas superpotências, à época EUA e URSS, figuravam entre os Estados com amplas plataformas continentais, e era de extrema importância, para ambos, acompanharem o desenvolvimento tecnológico submarino entre si. A partir desta perspectiva, expandir a soberania do litoral significava reduzir a flexibilidade e capacidade de manobra desses Estados nos oceanos.

Koh e Jayakumar (1985) esclareceram que, durante a Conferência, alguns pequenos grupos de interesses proliferaram. Esta proliferação, por vezes, provocou divisões dentro de coalizões. Como exemplo, o surgimento do **Grupo da América Central**, como resultado da apreensão de um barco panamenho, com atum, pelo Equador. Outros, como o **Grupo Oceania**, composto por Austrália, Nova Zelândia, Fiji, Tonga, Samoa Ocidental e a Micronésia, representavam coligações decorrentes de recém-percebidos interesses comuns. Neste caso, os interesses giravam em torno

de regulação do Estado costeiro de grandes espécies migratórias (atum) dentro da zona econômica exclusiva e, em menor escala, de proteção igualitária de direitos do mar territorial para pequenas ilhas. O **Grupo Árabe** também optou pelos partidários de um mar territorial de 200 milhas. No início da Conferência, apenas, 9 (nove) membros constavam deste grupo, mas, ao final, a adesão aumentou, verificando-se a presença de 23 integrantes. Havia, também, o **Grupo dos 17**, um grupo do hemisfério norte, organizado para o controle da poluição, incluindo países como: EUA, ex-URSS, França, Japão, Noruega, Suécia, Dinamarca, Finlândia, Alemanha Oriental e Alemanha Ocidental (atual República Federal da Alemanha), Bélgica, Holanda, Itália, Grécia, Polônia e Bulgária e o **Grupo de Solução de Controvérsias**, formado por iniciativa dos EUA.

O período 1974-1975 também foi crítico nas negociações sobre os estreitos e o mar territorial, ao ponto de gerar um novo grupo, o **Grupo dos Estados com Estreitos**, formado por: Chipre, Grécia, Indonésia, Malásia, Marrocos, Omã, Filipinas, e Iêmen Democrático. Este grupo formou-se, principalmente, pela adesão das Ilhas Fiji e do Reino Unido, porque havia ligações orgânicas entre a questão dos estreitos e a questão do regime arquipelágico. Tais países promoveram alterações significativas dentro do grupo. Neste aspecto, eles desejavam que houvesse uma distinção entre o regime de passagem inocente pelo mar territorial e o regime de passagem em trânsito pelos estreitos. O grupo descobriu que o regime de passagem em trânsito seria favorável aos interesses dos Estados marítimos avançados e tentou alterar as disposições para impor a autoridade do Estado sobre o estreito, principalmente quanto ao controle da poluição. Mas, a esta altura, os membros do grupo, que também eram membros do Grupo dos Estados Arquipelágicos, descobriram que o regime de passagem em trânsito poderia formar a base de um compromisso sobre a questão da passagem pelos estreitos em arquipélagos. O Grupo, então, dividiu-se, permanecendo inativo até o final da Conferência, quando, mais uma vez sem sucesso, procurou atingir os seus objetivos (KOH; JAYAKUMAR, 1985; MILES, 1976, 1998).

No Grupo dos Estados Costeiros ocorriam sérias divergências entre seus componentes, relacionadas ao limite exterior da plataforma continental, o que aumentava a probabilidade de chegarem a nenhum acerto. Este conflito gerou um subgrupo, os *Margineers*, que buscava assegurar o controle do Estado costeiro sobre a extensão da margem continental, mesmo quando esta se estendesse para além das 200 milhas.

A coalizão era composta por 13 membros (Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Islândia, Índia, Irlanda, Madagascar, Nova Zelândia, Noruega, Sri Lanka, Reino Unido e Venezuela), que apoiaram a Fórmula Irlandesa, posteriormente base do artigo 76 da Convenção de 1982¹⁴.

Outro conflito interminável era liderado por países como Grécia e Turquia¹⁵, tendo por motivo a forma de delimitar a plataforma continental e a zona econômica exclusiva entre Estados opostos e adjacentes. Tal desacerto prosseguiu até o último dia da Conferência, forçando a criação de mais dois grupos: Grupo da Linha Mediana, com 24 membros, incluindo a Grécia, e o Grupo dos Princípios Equitativos, com 29 membros, incluindo a Turquia. Para tentar resolver o antagonismo, no Comitê dos Fundos Marinhos foi convocado um grupo de negociação, composto pelos presidentes dos grupos regionais. Surpreendentemente, tal procedimento não causou grandes divergências no Grupo da Europa Ocidental e outros, porém foi difícil para esse grupo heterogêneo concordar com as imposições da Grécia e Turquia, que desejavam a formação de novos subgrupos de discussão. Esta desavença, que parecia interminável, prevaleceu em quase toda a Conferência. O motivo do embate era a Grécia (membro do Grupo de Linha Mediana) e a Turquia (membro do Grupo de Princípios de Equidade), que estavam em lados opostos quanto à delimitação de fronteiras no Mar Egeu Oriental. Finalmente, após 1980, com o tema discutido em pequenas sessões, chegaram a um consenso, decidindo que questões relacionadas a fronteiras marítimas próximas deveriam ser resolvidas por meio de acordos bi ou multilaterais.

A última coalizão, criada na Conferência, resultou de uma iniciativa do Canadá, em 1982, tendo em vista intermediar um diálogo

¹⁴ Cf. UNITED NATIONS. Document A/CONF.62/C.2/L.42/Rev.1: Algeria, Argentina, Bangladesh, Burma, Brazil, Chile, Colombia, Cuba, Cyprus, Ecuador, El Salvador, Ghana, Guatemala, Guineá, Guyana, Haiti, Índia, Indonésia, Irã, Jamaica, Kenya, Libyan Arab Republic, Mauritania, Mauritius, México, Morocco, Nigeria, Panamá, Peru, Philippines, Senegal, Somalia, Trinidad and Tobago, United Republic of Cameroon, Uruguay, Venezuela and Yugoslavia: revised draft article on the continental shelf. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA. 3., 1974. v. 3 (Documents of the Conference, First and Second Sessions). Disponível em: <http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_c-2_l-42_rev-1.pdf>. Acesso em: 21 maio 2012.

¹⁵ Cf. UNITED NATIONS. Document A/CONF.62/C.2/L-34: Turkey: draft article on delimitation between adjacent and opposite States. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, 3., 1974. v.3 (Documents of the Conference, First and Second Sessions). Disponível em: <http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_c-2_l-34.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2011.

entre os EUA com o G77¹⁶ para a resolução de conflitos existentes no Comitê dos Fundos Marinhos. O Canadá criou um grupo que passou a chamar-se **Grupo dos 11** ou “Amigos da Conferência”. Dele constavam: Austrália, Áustria, Canadá, Dinamarca, Finlândia, Islândia, Irlanda, Nova Zelândia, Noruega, Suécia e Suíça. Mais tarde, a Holanda juntou-se a eles, formando o **Grupo dos 12**. Os compromissos assumidos por esse grupo foram aceitos pelo G77 como base para as negociações, porém rejeitados pelos Estados Unidos da América.

GRUPOS DE INFLUÊNCIA A PARTIR DA REPRESENTAÇÃO GEOGRÁFICA

Os grupos regionais constituíram as unidades básicas para a representação, distribuição e atribuições da Conferência e, principalmente, da Comissão de Fundos Marinhos, onde eram discutidos os problemas relativos à plataforma continental estendida. Deles constavam os Grupos da América Latina, Africano, Árabe, Asiático, da Europa Oriental e da Europa Ocidental, dentre outros, sendo, todos, grupos de negociação. Havia um grupo maior, constituído por coalizões com interesses comuns, denominado Grupo dos 77 (G77). Este grupo representava a união dos latino-americanos, africanos, árabes, e alguns dissidentes do grupo asiático, formando uma sobreposição entre os grupos regionais na coalizão global. O G77 também era integrado pelo grupo dos países sem litoral e dos Estados geograficamente desfavorecidos, ou seja, por todos que não possuíam um litoral ou que tinham plataforma continental estreita ou encerrada.

É importante lembrar que os Estados e as delegações que os representam são, raramente, homogêneos. Politicamente são conselhos, e o grau de coesão interna, geralmente, é uma variável, em vez de uma constante. As posições dos países (o chamado interesse nacional) resultam de um compromisso

¹⁶ Cf. UNITED NATIONS. Document A/CONF.62/C.1/L.7: text on conditions of exploration and exploitation prepared by the Group of Seventy-Seven. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, 3., 1974. v.3 (Documents of the Conference, First and Second Sessions). Disponível em: <http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_c-1_l-7.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2013.

entre as agências governamentais, cada uma com seu próprio conjunto de interesses e constituintes diferentes em seu domínio de influência. Em alguns casos, as posições dos países foram também determinadas por indivíduos ou por pequenos grupos. Em tese, no contexto da III Conferência, cada delegação precisou conciliar interesses nacionais conflitantes, relacionados aos diferentes usos do oceano (JOHNSTON, 1988, p.157, tradução nossa).

Deve-se considerar que em qualquer trabalho que envolva grupos, por vezes, haverá interesses conflitantes. Dificilmente um consenso será imediato, principalmente em questões tratadas numa Conferência internacional, que são variadas e complexas. Para algumas delegações, as coalizões ou grupos não se configuram como tarefa difícil, enquanto para outras, em especial àquelas de países detentores de moderna tecnologia marítima, pode ser um entrave. Consequentemente, quando no contexto de uma Conferência verifica-se uma multiplicidade de interesses, o processo político acontece em um conjunto, quase simultâneo, de acordos entre nações, grupos e delegações dos países. Isto aumenta a complexidade, o tempo para encontrar soluções, e a dificuldade de concretizar comprometerimentos aceitáveis.

A demora no processo de negociações da III Conferência evidenciava uma crescente frustração em muitos Estados costeiros, que ansiavam pela obtenção de resultados. Um número crescente de delegações alegava sobre a natureza insatisfatória dos acordos e reiterava os benefícios decorrentes de se agir unilateralmente. A incerteza aumentou, em 1975, quando os EUA, em particular, agiram unilateralmente e estenderam em 200 milhas náuticas a sua zona econômica exclusiva. Este ato unilateral, em meio a III Conferência, quase colocou em risco as negociações sobre um novo regime para os oceanos. Restou a dúvida de haver condições para se chegar a um acordo universal (JOHNSTON, 1988, p.158, tradução nossa).

De imediato, os grupos afins deram início a uma mobilização em torno da regionalização das coalizões. Começava a formação de grupos regionais, com propósitos e ideologias semelhantes, o que favorecia um processo político mais dinâmico, voltado para a geopolítica regional. Miles e Gamble (1977) atribuíam, historicamente, aos países da América Latina o pioneirismo em questões relativas ao aumento de espaços marítimos. Talvez por isso, na III Conferência o Grupo latino-americano foi coeso em suas reivindicações. Ao todo, este grupo era formado por 28 países do Caribe, tanto de origem hispânica como os pertencentes à *Commonwealth*. Os 20 países da América Latina constituíam um grupo relativamente coerente, com boa liderança e uma longa história de envolvimento nas negociações internacionais sobre o direito do mar. Os países do Caribe não se organizaram de forma semelhante e as diferenças individuais eram evidentes. Enquanto o grupo que se constituía não tinha uma liderança formal, havia um subgrupo, integrado pelo Peru, Brasil, Chile, Venezuela e México, que representava uma liderança estável e informal. Porém, após o golpe militar no Chile, em 1973, a influência chilena declinou dentro do grupo. É difícil avaliar em que medida a influência foi determinada pela realidade do país, a personalidade e competência de sua liderança, ou uma combinação desses fatores. Claramente, no entanto, algum peso atribuído às posições dos países resultou da iniciativa e da autoridade de indivíduos.

Para autores como Miles e Gamble (1977), Nordquist (1985) e Koh e Jayakumar (1985), a presença da *Commonwealth* e dos países hispânicos do Caribe, aparentemente, influenciaram e diminuíram a coerência do Grupo da América Latina como um todo, em uma série de questões cruciais, ocorrendo tensões entre os 20 países da composição original. Por exemplo, a Bolívia e o Paraguai, países sem litoral, mostravam-se cautelosos com as promessas feitas pelos Estados costeiros. Além disso, a Bolívia, que pretendia uma saída para o mar proporcionada pelo Chile, continuava a buscar uma reparação por injustiças sofridas durante a Guerra do Pacífico, em 1879¹⁷. Porém, representantes dos países situados na costa oeste da

¹⁷ A Guerra do Pacífico (1879-1883), conhecida, também, por Guerra do Salitre, foi um conflito que envolveu três países sul-americanos, Chile, Peru e Bolívia, e culminou com a perda da saída ao mar desse último país. A guerra foi provocada pela grande importância econômica adquirida pelos depósitos de salitre das regiões de Tarapacá (peruana), Antofagasta e Atacama (bolivianas). A Guerra do Pacífico confrontou o Chile às forças conjuntas da Bolívia e do Peru. Ao final da guerra, o Chile anexou ricas áreas em recursos naturais de ambos os países derrotados. A Guerra do Pacífico teve suas origens nas desavenças entre Chile e Bolívia sobre o controle de uma parte do deserto de Atacama, rica em recursos minerais. Este território controverso era explorado por empresas chilenas de capital britânico. O

América do Sul, principalmente Peru e Chile, presumiam a reivindicação boliviana como uma tentativa do Brasil em obter uma saída para o oceano Pacífico. Houve dificuldades no relacionamento entre Peru e Chile e entre Colômbia e Venezuela, onde reivindicações conflitantes de competência no mar territorial estavam envolvidas. Questões relativas à pesca, limites e extensão da plataforma continental geravam graves incidentes entre a Venezuela e Trinidad e Tobago. Problemas relacionados à plataforma continental também surgiram entre Venezuela e Guiana, Brasil e Uruguai, Uruguai e Argentina e Argentina e Chile.

No entanto, conforme Johnston (1976), diante da diversidade de interesses, o núcleo original dos países latinos não se mostrou disposto a quebrar sua hegemonia. No início do processo, três países do Caribe - Jamaica, Trinidad-Tobago e Barbados - deixaram claro o preço de sua adesão ao grupo: acesso aos recursos vivos nas zonas econômicas de outros Estados da região. Mesmo aqueles países que, originalmente, compunham o grupo dos 20, sem reivindicar um mar territorial de 200 milhas náuticas, procuraram encontrar alguma forma do Brasil e Peru (principais defensores de um mar territorial de 200 milhas) aceitarem o acesso à zona econômica exclusiva. Peru parecia ser dominante no grupo como um organizador, mas a divisão entre os cinco pretendentes aos mares territoriais (Brasil, Peru, Equador, Panamá e Uruguai), por um lado, e os de apoio aos mares territoriais limitados com longas zonas econômicas, em outro, atrasou e frustrou as tentativas de chegarem a um acordo na Comissão dos Fundos Marinhos.

Os africanos formavam o maior grupo regional na Conferência, com 47 países membros. Era um grupo diversificado, porém organizado e bem dirigido. Houve um bom entrosamento entre as posições africanas na Comissão dos Fundos Marinhos e os posicionamentos manifestos em nível ministerial e por chefes da Organização da Unidade Africana. Parecia que, com exceção de Gana e Nigéria, as variações de personalidades individuais representaram muito mais um exercício de influência, bem diferente do grupo da América Latina. Isto se justifica porque não havia uma história africana de preocupação governamental com questões relacionadas ao mar. O direito ao mar não era uma prioridade nacional na África. Em contrapartida, no grupo da América Latina os governos do Equador e Peru

aumento de taxas sobre a exploração mineral logo se transformou numa disputa comercial, crise diplomática e por fim, guerra (FOSTER; CLARK, 2003).

chegaram a romper relações diplomáticas por causa dessas questões¹⁸.

Koh e Jayakumar (1985) afirmaram que Gana e Nigéria, respectivamente, em razão das suas capacidades de pesca e exploração de hidrocarbonetos, mostraram-se muito atuantes em diversos aspectos, mas não se firmaram como líderes políticos. No entanto, dois países destacaram-se como líderes do Grupo Africano, Tanzânia e Quênia, com o apoio incondicional de países como Senegal, República dos Camarões, Egito e Tunísia. Para alguns desses Estados e para a delegação da Argélia, a gestão oceânica era importante, principalmente como meio de mobilização da região e do G77, em um possível confronto de interesses entre Norte/Sul. Consequentemente, a ideologia, por si só, parecia ser a variável mais forte no Grupo Africano do que entre os latino-americanos. Cabe esclarecer que, do grupo Africano, somente 13 países são costeiros. Logo, a tensão entre os países, com e sem litoral, da África, era maior e mais difícil do que nos demais continentes. Por isso, os africanos tiveram que administrar esta questão, com muito mais afinco do que os latino-americanos.

No Grupo Asiático havia 41 membros, de sete Estados desprovidos de litoral. Segundo Miles (1998), tal como o Africano, tratava-se de um grupo grande e diversificado, mas sem uma organização eficiente. Representantes de vários países asiáticos exerceram significativa influência na Conferência e no Comitê dos Fundos Marinhos, porém não eram os líderes do grupo. O Estado que mostrou maior liderança foi o Sri Lanka, ao ponto de seu representante presidir o Comitê dos Fundos Marinhos e, também, a Conferência (Amerasinghe). Thomas Koh tornou-se a personalidade mais importante da Conferência, ao substituir o presidente Amerasinghe após sua morte, em 1980. Koh foi incansável no seu empenho de obter um acordo global. Os outros Estados que exerceram influência sobre este grupo foram: Índia, Cingapura¹⁹, Indonésia, Filipinas e Fiji. China e Japão também compunham o Grupo Asiático, o que era visto como um grande problema. Considerando-se o Japão um dos países mais avançados do mundo em relação ao uso do oceano, observavam-se

¹⁸ Cf. UNITED NATIONS. Document A/CONF.62/C.1/L.7: text on conditions of exploration and exploitation prepared by the Group of Seventy-Seven. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, 3., 1974. v.3 (Documents of the Conference, First and Second Sessions). Disponível em: <http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_c-1_l-7.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2013.

¹⁹ Cingapura o qual seu representante, Thomas Koh foi presidente da conferência após o falecimento de Amemesthergale, do Sri Lanka (MILES, 1998).

muitos interesses comuns entre o Japão e os demais membros do grupo. A China, detentora de grande influência global, pouco se envolveu com a Conferência. A delegação chinesa procurou, sempre que possível, manter a integridade ideológica e política da coligação do G 77.

O Grupo Árabe, composto de 21 membros (incluindo uma delegação de observadores da Organização para a Libertação da Palestina), não mostrou um desempenho convincente até o final da Conferência. Por vezes, manifestações quanto aos seus interesses eram diversificados e conflitantes. Como Koh e Jayakumar (1985) observaram, “o interesse comum do grupo Árabe era a oposição aos direitos da plataforma continental para além das 200 milhas”. No entanto, apoiaram, fortemente, o direito dos movimentos de libertação nacional para assinar e ratificar a Convenção. Latino-americanos, africanos, árabes e asiáticos compunham o Grupo dos 77, com um potencial de 118 países, 103 dos quais participaram da sessão de Caracas. Na super-coalizão houve uma diversidade considerável, devido às grandes diferenças individuais, localização geográfica e competência de seus membros. Mas, a coalizão buscou a comunhão de interesses “dos que não têm” contra “os que têm”. Portanto, não foi uma tensão endêmica dentro do grupo que acentuou a dificuldade de negociações. Para preservar a unidade, os integrantes mantiveram-se firmes em suas posições, uma vez que não poderiam negociar individualmente, com sucesso, as complexas Questões Jurisdicionais (Comitê II), como, por exemplo, questões relativas aos estreitos, zonas econômicas exclusivas e limites da plataforma continental. No Comitê I (Fundo do Mar), o confronto Norte/Sul evidenciou-se a partir de decisões políticas dos Estados pioneiros em tecnologias de exploração de minérios.

O Grupo da Europa Oriental era formado por 11 (onze) países liderados pela ex-URSS, fator que gerou divergências no grupo. A solução encontrada foi indicar a Romênia para formar uma dupla liderança com os soviéticos. A Checoslováquia (atual Eslováquia e República Tcheca) e Hungria eram Estados muito atuantes junto aos Comitês de negociações, fazendo com que seus posicionamentos políticos, junto ao Grupo, fossem compatíveis com os interesses do bloco comunista. A única surpresa, nesse grupo, foi a participação independente da Bulgária, claramente justificada pela personalidade, reputação e respeitabilidade do embaixador Alexander Yankov, chefe da delegação búlgara na Conferência. O Grupo da Europa Ocidental e outros grupos, assim denominados, não expressavam a sua localização geográfica, pois era composto de 27 países, com características

diversas, e importantes coalizões menores com interesses conflitantes. A falta de unidade dos nove países da Comunidade Econômica Europeia é um exemplo. Enquanto a Irlanda era uma grande interlocutora do Comitê I (Fundos Marinhos), o Reino Unido demonstrava interesses claros no Comitê II, onde eram tratadas as questões jurisdicionais, principalmente àquelas relacionadas à pesca. Desta forma, o Grupo não conseguia obter sucesso quanto a posições unânimes. Os cinco países nórdicos (Noruega, Suécia, Finlândia, Islândia e Dinamarca), historicamente, atuavam juntos e eram consistentes em seus posicionamentos políticos junto à Conferência. Porém, em dado momento, houve certa tensão entre a Noruega e a Dinamarca, porque esta última aderiu à Comunidade Econômica Europeia, sob a alegação de ser prejudicada pela zona econômica exclusiva norueguesa de 200 milhas. Canadá, Austrália e Nova Zelândia constituíram um subgrupo que, em se tratando de questões relativas ao mar, estava mais próximo do Grupo da Europa Ocidental (por isso a denominação Europa Ocidental e Outros). Os EUA ficaram isolados, mas tiveram que aderir a este grupo para ocupar cargos nos Comitês, com base no princípio da representação geográfica equitativa. Turquia e Grécia também eram membros do Grupo e, como sempre, enfrentaram-se nas questões relativas a ilhas, zona econômica e delimitação da plataforma continental, entre outras²⁰.

Miles (1998) acreditava que o Grupo dos Estados sem Litoral e Geograficamente Desfavorecidos, embora unidos por interesses estratégicos, também assim se mantiveram na distribuição de cargos junto aos Comitês, tendo em vista a representação geográfica equitativa. Neste Grupo, houve uma coalizão global de 55 membros, mobilizada pela Áustria (representante dos países sem litoral) e por Cingapura (representante dos países com plataforma continental estreita). No Comitê dos Fundos Marinhos (Comitê I) estiveram presentes, apenas, 16 delegações dele provenientes. É provável que a pequena participação dos Estados sem Litoral ou Geograficamente Desfavorecidos, neste Comitê, tenha ocorrido pela consciência dos seus representantes quanto às dificuldades que enfrentariam nas negociações com seus vizinhos, Estados costeiros, para terem acesso ao oceano e seus recursos. Porém, no decorrer das negociações, a participação ativa variou de 20 a 30 delegações. Em 1978, foi contabilizada a presença de 51 países e, no final da Conferência, este número aumentou para 55, o que bem demonstra o fortalecimento do

²⁰ Cf. KOH; JAYAKUMAR, 1985; NORDQUIST, 1985; MILES, 1998.

grupo em questões relacionadas ao fundo do mar.

Em termos de tentativas substanciais para romper impasses, os grupos mais importantes não foram os regionais, mas outros grupos de negociação, criados ad hoc, de vez em quando. Quatro desses grupos trabalharam, concomitantemente, no Comitê dos Fundos Marinhos: o **Grupo Evensen**, o Grupo dos Estados Costeiros, o Grupo dos Cinco e o Grupo dos Estados Arquipelágicos. Para Koh e Jayakumar (1985), inicialmente, mostrou-se mais atuante o Grupo Evensen (Comitê de Jurados), formado junto ao Comitê dos Fundos Marinhos, em uma tentativa de solucionar o impasse sobre as principais questões jurisdicionais. Para tanto, realizavam reuniões ou mini-conferências, incluindo todos os interesses da Comissão I (Fundo do Mar) e procurando chegar a um acordo sobre tais questões. Grande parte das resoluções, propostas por este grupo, moldaram o espaço e os meios de utilização dos recursos da zona econômica exclusiva e foram incorporadas ao texto final da Conferência.

Um grupo similar, porém com uma história mais longa, foi o Grupo dos Estados Costeiros (GEC), organizado pelo Canadá, que incluía 18 países. Em 1974, no início da III Conferência, membros do GEC propuseram diretrizes para o uso dos recursos provenientes da zona econômica exclusiva e regiões adjacentes. Ainda em 1974, ao final dos trabalhos sobre a ZEE, apenas nove países conseguiram chegar a acordos sobre o conjunto de negociações apresentados na Conferência²¹, sendo eles: Canadá, Índia, México, Noruega, Islândia, Chile, Indonésia, Ilhas Maurício e Nova Zelândia.

Os representantes do Canadá, Chile, Islândia, Índia, Indonésia, Ilhas Maurício, México, Nova Zelândia e Noruega realizaram uma série de consultas informais sobre questões relativas ao Direito do Mar. Eles apresentaram projetos alternativos a uma possível discussão na III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. A elaboração deste documento

²¹Cf. UNITED NATIONS. Document A/CONF.62/L.4: organization of the second session the Conference and allocation of items: decision taken by the Conference at its 15th meeting on 21 June 1974. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, 3., 1974. v.3 (Documents of the Conference, First and Second Sessions). Disponível em: <http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_1-4.pdf>. Acesso em: 30 de jul. 2011.

de trabalho informal não implicou na retirada das propostas apresentadas, individualmente ou em conjunto, por alguns dos Estados acima mencionados, nem reflete, necessariamente, as posições finais (UNITED NATIONS, 1974).²²

Porém, as diretrizes básicas da zona econômica exclusiva deveriam ser aprovadas por unanimidade, por isso, a partir de 1978, na sessão de Caracas (Venezuela), o grupo uniu-se em negociações com os Estados sem litoral ou Geograficamente Desfavorecidos. Ao final da Conferência, havia 76 representações apoiando a proposta sobre a zona econômica exclusiva, uma proposição feita pelo Grupo dos Estados Costeiros (GEC).

Em um documento datado de 8 de agosto de 1974²³, os Estados Unidos da América, preocupados com a divisão dos espaços oceânicos e com a composição de grupos de interesse mais fortalecidos, apresentou um projeto denominado “Estados Unidos da América: projeto de artigos para o capítulo referente à zona econômica e a plataforma continental”. A introdução do documento já apresentava a ótica estadunidense quanto ao estabelecimento dos limites exteriores dos espaços marítimos e a utilização dos recursos naturais nele existentes. Em realidade, uma mescla de assuntos da Comissão I (Fundo do Mar) com a Comissão II (Questões Jurisdicionais).

1. O Estado costeiro exerce dentro e em toda a área exterior e adjacente ao seu mar territorial, conhecida como zona econômica, a competência e os direitos soberanos e exclusivos estabelecidos neste capítulo, com a finalidade de exploração e aproveitamento dos recursos naturais, sejam eles renováveis ou não renováveis do leito do mar e subsolo e das águas sobejacentes.
2. O Estado costeiro exerce, na zona econômica,

²² Ibid.

²³ Cf. UNITED NATIONS. Document A/CONF.62/C.2/L.47: United States of America: draft articles for a chapter on the economic zone and the continental shelf. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, 3., 1974, v.3 (Documents of the Conference, First and Second Sessions). Disponível em: <http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_c-2_l-47.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2011.

os outros direitos e deveres previstos na presente Convenção, incluindo os relativos à proteção e preservação do meio marinho e a realização de pesquisas científicas.

3. O exercício desses direitos deve estar em conformidade com e sem prejuízo das disposições da presente Convenção e será sem prejuízo das disposições da parte III deste capítulo.

A parte III, a que se refere o documento proposto pelos Estados Unidos da América, relaciona-se à plataforma continental.

1. O Estado costeiro exerce direitos de soberania sobre a plataforma continental para efeitos de exploração e aproveitamento dos seus recursos naturais.

2. A plataforma continental é o leito do mar e o subsolo das áreas submarinas adjacentes e para além do mar territorial, até o limite da zona econômica ou para além desse limite, ao longo do prolongamento submerso natural do território terrestre do Estado costeiro para o limite exterior de sua margem continental, tão precisamente definida e delimitada em conformidade com o artigo 23.²⁴

3. As disposições do presente artigo não prejudicam a questão da delimitação entre Estados adjacentes e opostos.

A preocupação norte-americana era quanto à redução de sua liberdade em mares e oceanos, pois os países em desenvolvimento mapeavam as áreas costeiras, delimitando e diminuindo a área internacional dos oceanos. O pioneirismo americano de exploração mineral em águas profundas, bem como a liberdade de navegação de seus navios pesqueiros e de guerra em alto mar, era alvo de protesto de diversos países presentes na Conferência, principalmente àqueles

²⁴ Artigo 23: As disposições são necessárias para localizar e definir o limite exato da margem continental, e para fornecer um limite preciso e permanente entre jurisdição do Estado costeiro e a área do leito do mar internacional. Cf. *Ibid.*

vinculados ao G77. Por tal motivo, a representação dos Estados Unidos da América aliou-se às potências marítimas da época: URSS, Japão, Reino Unido e França.

Cabe-nos destacar que, com o estabelecimento da Convenção, cada Estado teve liberdade para decidir soberanamente, aceitando ou não as obrigações jurídicas de um Tratado/Acordo Internacional. O texto final da Convenção atendeu aos interesses dos países latino-americanos, que já haviam ampliado suas jurisdições marítimas – inclusive o Brasil. Para o Estado brasileiro, a aprovação da Convenção pelo Congresso Nacional ocorreu em 9 de novembro de 1987. No entanto, o Governo decidiu aguardar a nova Constituição de 1988 para concluir o processo de ratificação. O presidente José Sarney assinou o documento em 28 de novembro de 1988, colocando o Brasil como o 37º Estado a aprovar o texto da Convenção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer de nove anos foram debatidas questões sobre diferentes temas relativos ao uso racional dos espaços oceânicos por Estados costeiros e não costeiros. Neste período, representantes de mais de 160 Estados soberanos discutiram, negociaram direitos e obrigações nacionais, em um roteiro que conduziu à Convenção, origem de um documento sem precedentes na história da diplomacia multilateral, com ápice em 1982, quando foi sancionada uma Constituição para os Oceanos - a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

As providências para uma nova ordem dos oceanos, como observado durante o estudo, aumentavam gradativamente entre os Estados em desenvolvimento, principalmente em meados da década de 1960. Porém, os Estados desenvolvidos, relutantes pelas perspectivas de mudanças, continuavam sendo os principais beneficiários da velha ordem dos oceanos. O desafio, no Sistema Internacional, era enfrentar a acomodação tradicional e característica das grandes potências marítimas, promovendo uma nova ordem global mais justa para o uso racional dos oceanos.

A Declaração de Santiago, em 1952 (Tratado Tripartite entre Chile, Equador e Peru), constituiu-se em um grande motivo para a multiplicação de atos unilaterais em Estados costeiros da América Latina e da África. Assim, conforme Putnam (1988), a pressão internacional foi um fator essencial para mudanças políticas.

Em qualquer caso, infere-se que a contribuição mais importante da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar é o reconhecimento geral de que as disputas por fronteiras oceânicas podem ser realizadas em dois processos distintos, mas não independentes: negociação e gestão do espaço oceânico. A Convenção dá primazia à negociação, como uma questão de princípio, no caso de um problema de fronteira entre dois Estados vizinhos. Mas, a Convenção vai além do propósito de fornecer orientações gerais de um sistema para as disputas de fronteira que não podem ser resolvidas através da diplomacia bilateral, normal. Por isso, foi criado, à luz da própria Convenção, o Tribunal Marítimo Internacional, a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos e a Comissão de Limites da Plataforma Continental, vinculados à Organização das Nações Unidas.

As disputas de fronteiras oceânicas passaram para a gerência do Tribunal Marítimo Internacional, órgão responsável pela análise e decisão de conflitos relativos à delimitação do contorno do oceano adjacente entre os Estados conflitantes. A influência teórica será limitada pelo grau de especificidade geográfica adotada pelos tribunais ou pela diplomacia. Tendo por base a formulação de diretrizes, a Comissão de Limites da Plataforma Continental contribuirá para a delimitação de fronteiras oceânicas por meios não judiciais. À Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos caberá a incumbência de organizar e controlar as atividades referentes à Área, propugnando, sempre, pela justiça distributiva, com vistas ao aproveitamento dos recursos minerais deste espaço.

Para Waltz (2010), precisa-se entender como os Estados percebem e respondem à necessidade de regulação e, portanto, de cooperação entre eles. Desta forma, o que se compreende por gestão do espaço oceânico é a existência de um regime de normas, regras e instituições, que governam um surpreendente número de questões na política mundial. Keohane e Nye (2000) observam que governança não é, apenas, um sistema de Estados unitários, interagindo uns com os outros por meio da diplomacia, do direito internacional público e de organizações internacionais. Então, a busca por novos espaços oceânicos envolve muito mais do que, somente, interações entre instituições. O próprio planejamento do espaço oceânico consoma-se por meio de uma gama de projetos públicos e privados, acoplados entre si. E, para um Estado costeiro obter a ampliação de seus limites submersos depende de um alto grau de investimento em tecnologia específica, mão de obra altamente especializada e de respaldo político no sistema internacional.

Neste contexto expansionista de fronteiras para além-mar, e amparado por uma gama de interesses políticos, econômicos e ambientais, os países em desenvolvimento exigiram, então, consentimento prévio de um Estado costeiro para toda a investigação científica na plataforma continental e na zona econômica exclusiva. Os países desenvolvidos, em contraproposta, dariam notificação prévia aos Estados costeiros sobre projetos de pesquisas a serem realizados na plataforma continental e na zona econômica exclusiva, e compartilhariam todos os dados pertinentes aos recursos offshore.

No período preparatório da Convenção, alguns países se opuseram quanto a uma possível solução de litígios ser decidida por juízes de nações não envolvidas no conflito, insistindo que essas questões poderiam ser resolvidas por negociações bilaterais ou multilaterais entre os Estados participantes. Outros, apontando para uma história de negociações fracassadas ou de longas disputas marítimas, às vezes resolvidas pela força, argumentaram que a única chance de uma solução pacífica estava na vontade dos Estados de vincular-se, antecipadamente, a decisões dos órgãos judiciais. O que ocorreu, de acordo com o texto da Convenção, foi uma combinação dos argumentos, considerada pelos representantes dos Estados Partes como um marco no Sistema Internacional.

Sob esta perspectiva, as coalizões estratégicas para a diplomacia marítima permite-nos visualizar soluções mais eficazes para possíveis conflitos externos que venham a surgir. Tais conflitos podem ter origem em questões territoriais, marinhas, político-sociais ou culturais, dentre outras. Enfim, após nove anos de negociações, os países participantes chegaram a um acordo, denominado “Nova Constituição sobre os Oceanos”. Em meio a várias proposições, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar legitimou a zona econômica exclusiva (ZEE) de 200 milhas náuticas, sob jurisdição nacional dos países costeiros, estabeleceu as 12 milhas náuticas como largura máxima do mar territorial e elaborou medidas para a proteção da liberdade de navegação. A Convenção, num total de 320 artigos, abordou todos os temas relacionados aos mares e oceanos e instituiu as normas internacionais para a governança oceânica, que passaram a vigorar a partir de então.

STRATEGIC COALITIONS FOR MARITIME DIPLOMACY BRIEF CONSIDERATIONS

ABSTRACT

In order to understand the political-diplomatic process that has taken place during the nine years of negotiation that resulted in the United Nations Convention on the Law of the Sea, it is necessary to understand the interest groups that have formed over the years. States, which are components of the Convention, differed so in their capacity for use of the sea as in technical-scientific knowledge. Such differences are of particularly importance to explain the political positions and the results of negotiations for ocean space planning. Besides, the process and results were significantly affected by the Conference's diplomatic action in global models. This dynamic has turned to the need to build and maintain winning coalitions based on the decision-making method. It's necessary to understand whether maritime issues are influenced by the foreign policy of pioneer countries in maritime technology. Thus, this study aims at a brief understanding of the diplomatic and structural process, that is, how the States aligned themselves with the complex issues that arose during the negotiations. In a second phase, it will be observed how these influence groups worked, formed by strategic interests of each State. And, then, will be studied how the influence groups acted during the conference, from the perspective of geographical representation for the ocean space planning. In this regard, it has been observed that it is necessary to understand the positioning of countries in accordance to their degree of influence in the diplomatic process in the Convention, to ensure the hegemony of use and exploitation of natural resources from the ocean.

Keywords: Diplomacy; Ocean Geopolitics; International Ocean Policy.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Maria Inês Chaves de. *A Plataforma Continental Brasileira*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1995.

CASTRO, Luiz Augusto Araújo de. *O Brasil e o Novo Direito do Mar. Mar Territorial e Zona Econômica Exclusiva*. Brasília: Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais; Fundação Alexandre de Gusmão, 1989.

CASTRO, Raymundo Nonnato Loyola de. *Aspectos Fundamentais da Doutrina Brasileira sobre Plataforma Continental*. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro, v.12, n.47/48, set./dez. 1969.

FOSTER, John B.; CLARK, Brett. *Ecological Imperialism: the Curse of Capitalism*. London, UK: Merlin Press, 2003.

JOHNSTON, Douglas M. *Marine Policy and the Coastal Community: the impact of the Law of the Sea*. London, UK: Croom Helm Ltd., 1976.

JOHNSTON, Douglas M. *The Theory and History of Ocean Boundary-Making*. Québec, Canada: McGill-Queen's University Press, 1988.

KEOHANE, Robert O. *International Institutions: two approaches*. *International Studies Quarterly*, 32, p.379-396, 1988. Disponível em: <<http://jstor.org>>. Acesso em: 27 set. 2013.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph S. *Introduction*. In: NYE, Joseph S.; DONAHUE, John D. (Ed.). *Governance in a Globalizing World*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2000.

KOH, Tommy T.B.; JAYAKUMAR, Shanmugam. *Negotiating Process of UNCLOS III*. In: NORDQUIST, Myron H. (Ed.). *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: a commentary*. Center for Oceans Law and Policy. University of Virginia. Virginia, USA: Martinus Nijhoff Publishers, 1985.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS Eva Maria. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 5ed. São Paulo: Atlas 2003.

MARRONI, Etienne Villela. *Política Internacional dos Oceanos: caso brasileiro sobre o processo diplomático para a Plataforma Continental Estendida*. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

MILES Edward. *The Dynamics of Global Ocean*. In: JOHNSTON, Douglas M. *Marine Policy and the Coastal Community: the impact of the Law of the Sea*. London, UK: Croom Helm Ltd., 1976.

MILES, Edward L. *Global Ocean Politics: the decision process at the Third United Nations Conference on the Law of the Sea 1973-1982*. London, UK: Croom Helm Ltd, 1998.

MILES, Edward L.; GAMBLE, John King. *Law of the Sea Conference Outcomes and Problems of Implementation: proceedings*. 1977.

MOORE, John Norton. Introduction. In: NORDQUIST, Myron H. *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: a commentary*. Center for Oceans Law and Policy. University of Virginia, Virginia, USA: Martinus Nijhoff Publishers, 1985. v. 1.

NORDQUIST, Myron H. (Ed.). *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: a commentary*. Center for Oceans Law and Policy. University of Virginia. Virginia, USA: Martinus Nijhoff Publishers, 1985.

PUTNAM, Robert D. *Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games*. *International Organization*, v. 42, n. 3, 1988.

THE GROUP of 77 AT THE UNITED NATIONS. *General Information*. Disponível em: <<http://www.g77.org/doc/>>. Acesso em: 30 jan. 2013

UNITED NATIONS. *United nations convention on the law of the sea*. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2017.

UNITED NATIONS. Document A/CONF.62/C.2/L.47: United States of America: draft articles for a chapter on the economic zone and the continental shelf. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, 3., 1974. v. 3 (Documents of the Conference, First and Second Sessions). Disponível em: <http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_c-2_l-47.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2011.

UNITED NATIONS. Document A/CONF.62/L.4: Canada, Chile, Iceland, India, Indonesia, Mauritius, Mexico, New Zealand and Norway: working paper. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, 3., 1974, v. 3 (Documents of the Conference, First and Second Sessions). Disponível em: <<http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawof>

thesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_1-4.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2011.

UNITED NATIONS. Document A/CONF.62/33: Declaration of the Organization of African Unity on the issues of the Law of the Sea. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, 3., 1974, v. 3 (Documents of the Conference, First and Second Sessions). Disponível em:< http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_1-4.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2011.

UNITED NATIONS. Document A/CONF.62/L.5: Documentation of the Conference: note by the Secretary-General. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, 3., 1974, v. 3 (Documents of the Conference, First and Second Sessions). Disponível em:< http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_1-5.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2011.

UNITED NATIONS. Document A/CONF.62/C.2/L.42/Rev.1: Algeria, Argentina, Bangladesh, Burma, Brazil, Chile, Colombia, Cuba, Cyprus, Ecuador, El Salvador, Ghana, Guatemala, Guinea, Guyana, Haiti, India, Indonesia, Iran, Jamaica, Kenya, Libyan Arab Republic, Mauritania, Mauritius, Mexico, Morocco, Nigeria, Panama, Peru, Philippines, Senegal, Somalia, Trinidad and Tobago, United Republic of Cameroon, Uruguay, Venezuela and Yugoslavia: revised draft article on the continental shelf. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, 3., 1974, v. 3 (Documents of the Conference, First and Second Sessions). Disponível em: <http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_c-2_1-42_rev-1.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2011.

UNITED NATIONS. Document A/CONF.62/C.1/L.5: United States of America: working paper on the economic effects of deep sea-bed exploitation. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, 3., 1974, v. 3 (Documents of the Conference, First and Second Sessions). Disponível em: <http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_c-1_1-5.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2011.

UNITED NATIONS. Document A/CONF.62/C.2/L-34: Turkey: draft article on delineation between adjacent and opposite States. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, 3., 1974, v. 3 (Documents of the Conference, First and Second Sessions). Disponível em:<http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_c-2_1-34.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2011.

UNITED NATIONS. Document A/CONF.62/C.1/L.7: text on conditions

of exploration and exploitation prepared by the Group of Seventy-Seven. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, 3., 1974, v. 3 (Documents of the Conference, First and Second Sessions). Disponível em: <http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_c-1_1-7.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2011.

UNITED NATIONS. Document A/CONF.62/29: Organization of the second session of the Conference and allocation of items: decisions taken by the Conference at its 15th meeting on 21 June 1974. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, 3., 1974, v. 3 (Documents of the Conference, First and Second Sessions). Disponível em: <http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_29.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2011.

VAN PAY, Brian. Why Does Defining the U.S. Extended Continental Shelf Matter? Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs. 2008. Disponível em: <http://state.gov/index.php/entries/defining_extended_continental_shelf/>. Acesso em: 23 jul. 2012.

WALKER, George K. (Ed.). Definitions for the Law of the Sea: terms not defined by the 1982 Convention. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2012.

WALTZ, Kenneth Neal. Theory of International Politics. Land Grove, IL, USA: Waveland Press, 2000.

Recebido em: 05/06/2017

Aceito em: 22/08/2017

PARTENARIATS DE TRANSFERT DE TECHNOLOGIE: ETUDE DE CAS BRÉSILIENS DES FACTEURS QUI LES MÈNENT À LA RÉUSSITE OU À L'ÉCHEC

Eugenio Campos Huguenin¹

RÉSUMÉ

Dans le but de bâtir sa Base Industrielle et Technologique de Défense, le Brésil évoque le besoin de permettre à l'industrie nationale de matériel de défense d'atteindre l'autonomie en ce qui concerne les technologies indispensables à la défense. Ainsi, le gouvernement brésilien envisage le Transfert de Technologie (ToT) comme une manière de rendre ses forces armées plus indépendantes des achats dans le marché international d'armes. Pour cela, l'Etat brésilien a établi plusieurs partenariats avec des entreprises étrangères qui visent le développement au Brésil des capacités technologiques. Bien que les résultats de ces programmes soient encore inconnu, il y a certains facteurs que les experts évoquent comme essentiels pour la réussite d'un ToT. Ainsi, ce travail a deux intentions dont la première est d'énumérer les principaux facteurs (internes et externes) qui sont considérés par les experts comme essentiels pour la réussite d'un partenariat de ToT. La deuxième intention est de vérifier si les facteurs mentionnés au-dessus sont normalement pris en compte par les partenaires qui participent à un ToT, principalement dans les partenariats franco-brésiliens. Pour cela, deux programmes seront analysés: le PROSUB qui vise la construction d'un SNA brésilien et le H-XBR qui vise le développement d'un hélicoptère brésilien.

Mots-clés: Base Industrielle et Technologique de Défense. Transfert de Technologie. PROSUB. H-XBR. Réussite d'un partenariat. Brésil.

¹ Universidade Paris II Panthéon-Assas, Paris - França. eugeniohuguenin@hotmail.com

INTRODUCTION

En 2008, dans le but de bâtir la Base Industrielle et Technologique de Défense (BITD) brésilienne, la Stratégie Nationale de Défense (SND) brésilienne évoque le besoin de permettre à l'industrie nationale de matériel de défense d'atteindre l'autonomie en ce qui concerne les technologies indispensables à la défense (BRASIL, 2008). Parmi les propositions énumérées qui pourraient y contribuer, la suivante est proposée:

- Dans le but de développer la qualification technologique et de réduire progressivement la dépendance du Brésil aux achats de services et de matériel importés, des accords de partenariat seront établis avec d'autres pays, dans un cadre d'une association stratégique plus large. Le Brésil renforce toujours avec ses interlocuteurs étrangers qu'il veut être un partenaire et non pas un simple client d'armes, conditionnant ses achats d'équipements de défense à un transfert substantiel de technologie.

La proposition au-dessus montre que le gouvernement brésilien envisage le Transfert de Technologie (ToT) comme une manière de rendre ses forces armées plus indépendantes des achats d'équipements de défense dans le marché international d'armes.

Dans ce but, la Politique Nationale de Défense (PND), publication parue en 2005, évoque que l'absorption des nouvelles technologies, à partir d'un partenariat de ToT avec une entreprise étrangère, sous-entend une coopération intersectorielle entre les plusieurs acteurs qui participent à la Recherche et au Développement (R&D).

Cependant, des auteurs démontrent qu'un ToT pérenne ne se limite pas seulement à l'implication des acteurs de R&D, puisque des facteurs qui sont présents avant même que le partenariat ne soit établi vont influencer l'avenir de l'absorption d'une nouvelle technologie.

Ainsi, ce travail a deux intentions :

- Enumérer les principaux facteurs qui sont considérés par les experts comme essentiels pour la réussite d'un partenariat. Comme l'intérêt de cet étude est plutôt le ToT, les facteurs choisis seront ceux qui augmenteront les chances de succès d'un partenariat dans le domaine du ToT; et

- Vérifier si les facteurs mentionnés au-dessus sont normalement pris en compte par les partenaires qui participent à un ToT, principalement dans les partenariats franco-brésiliens.

Dans ce travail, le mot « partenariat » sera compris comme une relation entre au moins deux entités (LAROUSSE, 2016), privées ou publiques, dans le but de développer un produit déjà existant ou de créer un nouveau produit spécialisé (KAHN, 2013). Ici, le ToT est toujours implicite dans les partenariats mentionnés, sauf si mentionné explicitement le contraire.

Une autre définition importante est celle du terme « Système » formé par les entreprises partenaires qui signifie l'ensemble de personnel, de matériel et de propriété intellectuelle situées dans les entreprises qui ont formé un partenariat dans le but de réaliser un transfert de technologie. Si ce système suppose le transfert d'une certaine technologie, donc il est sous-entendu que l'entreprise détentrice de la technologie ira la transmettre à une autre entreprise. Dans ce cas, d'après la Figure 1, la première entreprise sera l'entité émettrice et la deuxième sera l'entreprise réceptrice.

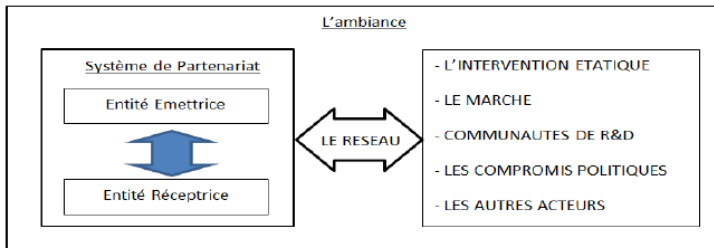


Figure 1 – La concertation des facteurs et des acteurs qui participent au ToT

De façon à améliorer la compréhension du mémoire, les facteurs ont été classés en deux types : ceux qui sont dans le Système des entreprises partenaires (les facteurs internes) et ceux qui sont dehors (les facteurs externes). Appartenant aux entités partenaires, les premiers facteurs seraient sous leur contrôle. Par contre, les facteurs externes sont plus imprévisibles, exigeant un étude préalable afin de réduire leurs effets négatifs sur le partenariat.

Ainsi, la première partie du travail abordera les facteurs (internes et externes au système des entités partenaires) qui affectent les résultats d'un transfert de technologie.

Dans la deuxième partie, deux études de cas de partenariats franco-brésiliens de transfert de technologie seront employés afin de constater la prise en compte des facteurs présentés dans la première partie du travail et leur effet sur le déroulement du ToT.

Afin de sortir un peu de l'étude académique et de vérifier la réalité des alliances de ToT, un questionnaire a été envoyé à plusieurs personnes qui ont participé, ou qui participent, aux programmes de ToT. Ce sont des industriels, des ingénieurs et des militaires qui ont enrichi ce travail avec leurs expériences positives ou négatives.

Au-delà de présenter les facteurs qui jouent un rôle majeur dans les partenariats (principalement dans le domaine du ToT) et d'observer leur application dans ces partenariats, l'objectif de ce travail est aussi de constater l'efficacité de ces facteurs pour la réussite du Transfert de Technologie.

Enfin, il faut aussi préciser que ce travail traite essentiellement de l'expérience brésilienne dans le domaine du ToT.

PARTIE I – LES POINTS QUI INFLUENCENT LE DÉROULEMENT D'UN TRANSFERT DE TECHNOLOGIE

Le processus par lequel se réalise l'accès à une nouvelle technologie s'appelle « transfert de technologie ». Ainsi, pour mieux comprendre le sujet de ce travail, il faut définir le terme « transfert », cela est la communication d'informations, de matériaux ou d'équipements à partir d'un émetteur (l'entité ou personne qui possède des données ou matériaux désirés) vers un récepteur (l'entité ou personne qui obtient la donnée ou les matériaux).

Les facteurs perturbateurs du transfert de technologie sont nombreux parmi les divers auteurs et les diverses études de cas. Cependant, en considérant le partenariat comme un système unique, les variables pourraient être classées entre celles qui sont dans le système et celles qui sont dehors.

Pour donner des exemples dans la communication, la langue utilisée pendant un dialogue est un facteur interne qui doit être maîtrisée par les deux côtés, sinon la communication sera troublée. En plus, si le niveau de bruit de l'ambiance est fort, donc, certainement, la difficulté à se faire comprendre sera augmentée.

Le ToT se déroule de la même façon. Il y a certains facteurs dans, et dehors, le système formé par les entreprises partenaires qui sont importantes pour le bon acheminement du projet. L'intervention de l'Etat sur le processus de ToT, par exemple, est une variable qui demeure en dehors du système entrepreneurial, mais qui a un effet majeur pour le bon, ou mauvais, aboutissement du transfert technologique.

Les secteurs de l'économie (construction, numérique, financier, sidérurgique, naval, services, aéronautique, textile, etc) auxquels appartiennent les entreprises du partenariat est par ailleurs un facteur interne au système formé par les entreprises. Encore dans le système, un autre exemple est la taille des deux entreprises, soit un partenariat entre deux entreprises de taille similaire que un partenariat entre des entreprises de taille non- proportionnelle.

Ainsi, cette partie du travail discutera les facteurs (internes et externes au système des entités partenaires) qui ont des influences sur les résultats d'un transfert de technologie, ceux qui sont mentionnés par certains auteurs ou trouvés dans certaines études de cas.

Le premier chapitre abordera des facteurs intrinsèques au partenariat et le deuxième chapitre discutera sur les variables liées à l'ambiance, rencontrées hors du système formé par les entreprises.

CHAPITRE I.1 – DES FACTEURS INTERNES AU PARTENARIAT

En tenant compte que les facteurs internes sont dans le système des entités partenaires, ces facteurs semblent les plus contrôlables et les plus prévisibles pour la réussite du ToT. En outre, certains facteurs peuvent même être choisis au début du projet.

De cette façon, les facteurs qui seront discutés dans ce chapitre sont les suivants :

- La phase de développement du produit (ROXO, 2013) : La probabilité de réussite du transfert de technologie sera décroissante avec la phase de développement d'un certain produit.

- La taille des entreprises (DUBIEL; ERNST, 2013) : Ce facteur aura une influence sur le type de collaboration entre les partenaires du système.

- Des avantages mutuels pour les entreprises (IKONICOFF, 1974) (PAK, 1996), soit un partenariat gagnant-gagnant (LESTIENNE, 2006): Bien que ce facteur soit l'essence d'un partenariat, l'entité fournisseuse de la technologie peut imposer certaines contraintes qui pourra le faire échouer.

- La présence de professionnels bien formés (PAK, 1996) : Outre le besoin de professionnels d'un niveau de formation compatible avec la technologie transmise, leur expérience précédente avec ce type de partenariat affectera positivement le processus d'absorption.

- Le transfert de capacités organisationnelles et d'autres capacités non-technologiques (PAK, 1996) : Des études de cas montrent que les

entreprises réceptrices des nouvelles technologies doivent aussi s'adapter aux modifications structurelles et organisationnelles qui accompagnent souvent le ToT.

- Les secteurs économique des entreprises : Un facteur très controversé parmi les experts est l'influence du rapprochement sectoriel entre les partenaires, c'est-à-dire, est-ce qu'un partenariat entre concurrents est un bon partenariat ?

I.1.1 - LA PHASE DE DÉVELOPPEMENT DU PRODUIT

La vie d'un produit a normalement cinq phases: Recherche et Développement, Lancement, Croissance, Maturité et Déclin. La Figure 2 montre que, initialement, pendant la première phase (R&D), les investissements sont élevés (HAINES, 2013). La R&D demande encore des métiers plus spécifiques et académiques, comme des Chercheurs et des Inventeurs, qui travaillent avec l'innovation.

Au fur et à mesure que le produit avance dans son cycle de vie, les professionnels liés à la recherche et à l'innovation sont remplacés par des administrateurs, chargés de gérer les ventes et la publicité du produit (ROXO, 2013).

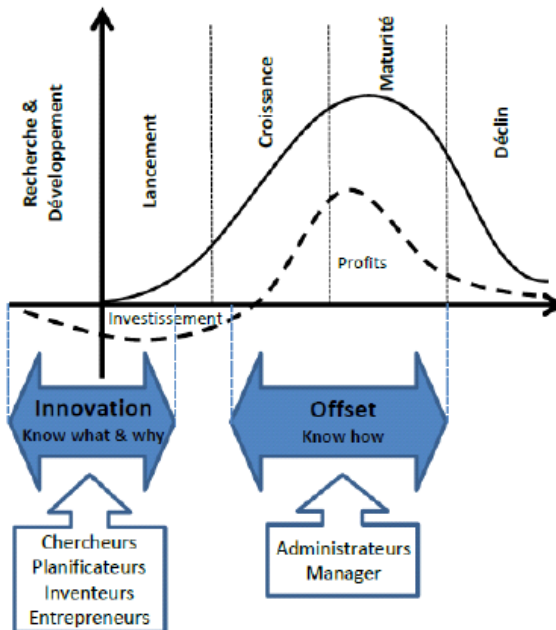


Figure 2 – Le cycle de vie d'un produit

Source : (ROXO, 2013)

En revenant au sujet des partenariats, le transfert de technologie, inclus normalement dans les « Offset » (traité dans le sous-chapitre I.1.3) du contrat, se déroule presque toujours au moment où la nouvelle technologie vient de sortir de la R&D (SPESER, 2006), plus précisément à partir de la phase de croissance, quand le produit est déjà développé. Un ToT réalisé dans ce moment ne sera qu'un transfert de savoir-faire (« know how »), où l'Entité Réceptrice apprendra la façon de reproduire le processus de fabrication du produit.

Ainsi, afin d'arriver à un transfert pérenne, capable d'innover (« know what & why »), il faut que l'Entité Réceptrice participe aux étapes initiales du cycle de vie d'un produit, puisque la probabilité de réussite du ToT sera décroissante avec la phase de développement d'un certain produit (SPESER, 2006). Dans ces phases bien initiales, l'implication des institutions d'éducation et de recherche est une condition *sine qua non* pour la bonne démarche du projet, ayant pour but la participation active des communautés de R&D, sujet qui sera abordé dans le chapitre suivant.

I.1.2 - LA TAILLE DES ENTREPRISES

Normalement, dans un partenariat stratégique ayant le but de développer un nouveau produit, si une entreprise est plus grande que l'autre, la première fournira possiblement le capital et les besoins de développement, de publicité, de fabrication et de capacité de distribution, tandis que la deuxième s'occupera de pourvoir l'expertise créative ou l'expertise technique spécialisée (KAHN, 2013). En revanche, quand les entreprises ont la même taille, ou presque, le partenariat a la tendance d'être plus collaboratif. Ainsi, ce facteur aura une influence sur le type de collaboration entre les partenaires du système.

En cherchant des nouveaux marchés pour leurs produits sophistiqués, les entreprises multinationales augmentent leur participation dans les pays émergents, comme le Brésil, la Chine et l'Inde, où il y a une demande croissante des classes sociales plus aisées pour ce genre de produit. Ainsi, les multinationales vont établir des partenariats avec des petites entreprises locales, afin de : faciliter leur accès aux marchés émergents, d'accélérer les liens avec la chaîne de fournisseurs et d'améliorer leur relation avec les institutions d'enseignement (DUBIEL; ERNST, 2013).

I.1.3 - DES AVANTAGES MUTUELS

Bien que ce facteur soit l'essence d'un partenariat, l'entité fournisseuse de la technologie peut imposer certaines contraintes qui pourront réduire les bénéfices du partenaire qui reçoit la technologie. Quelques exemples de ce type de limitations sont l'interdiction de vente à tiers, l'exigence des licences des brevets et l'obligation d'achat de pièces de rechange. (IKONICOFF, 1974)

Il faut que les partenaires aient la perception exacte des gains afin que les attentes ne soient pas détruites (PAK, 1996). Ainsi, au-delà la bonne connaissance réciproque de la réalité des entreprises et de leur entourage, l'établissement d'un dialogue ouvert est essentiel afin que les attentes restent réalistes et d'éviter que des accords ne soient pas accomplis.

Un autre sujet intéressant qui améliore les gains de l'entreprise réceptrice est l'artifice de l'offset, c'est-à-dire, des bonus ou des contreparties qui peuvent entraîner à des compensations financières à moyen ou long terme. Les offsets sont classés en direct (liés au produit négocié), semidirect (liés à l'activité de les entreprises associées) ou indirect.

Ainsi, afin de réduire l'investissement initial, l'entreprise réceptrice pourrait négocier un facteur qui pourra entraîner à un gain potentiel dans l'avenir, ce qui rendrait le contrat plus avantageux pour la partie contractante.

Bien que l'offset ait ses bénéfices, certains pays, comme la France et les États-Unis, ne sont plus favorables à l'utilisation de cet artifice, puisque l'offset annule partiellement les profits des ventes.

Cependant, la transmission d'une connaissance ne veut pas dire que le pays récepteur sera capable de la absorber. Afin que le pays acheteur puisse bénéficier totalement des offsets, il faut que certaines conditions préalables aient été acquises, ce qui permettra l'absorption d'un Transfert de Technologie.

I.1.4 - LA PRÉSENCE DE PROFESSIONNELS BIEN FORMÉS

Outre le besoin de professionnels d'un niveau de formation compatible avec la technologie transmise, leur expérience précédente avec ce type de partenariat affectera positivement le processus d'absorption (PAK, 1996).

Après la chute de l'ancienne URSS, ce facteur a été bien pris en compte, quand les pays de l'Europe Occidentale ont réalisé plusieurs ToT avec les anciens pays communistes de l'Europe de l'Est qui avaient besoin de convertir une industrie plutôt militaire en une civile, afin d'améliorer leur économie détruite, en entrant dans le marché international.

Lors de ces ToT, les spécialistes se sont aperçus des diverses difficultés qui affectaient l'absorption par les anciens pays communistes (PAK, 1996). Des spécialistes ont proposé alors, comme une solution, la présence de professionnels bien formés et connaisseurs du processus de ToT, capables de gérer le processus en toute sa complexité, qui avaient la connaissance des pratiques et des potentiels des pays et des institutions des deux côtés où le transfert de technologie se passait. Leur rôle était d'aider à trouver des possibilités de coopération et d'établir un réseau de contact et d'information (« Networking »).

Il faut prendre en compte que l'absorption d'une technologie ne se passe pas naturellement d'une côté à l'autre. Pendant un colloque sur la BITD brésilienne à la Federation des Industries de l'Etat de São Paulo (FIESP), en 2017, les intervenants des entreprises MECTRON et EMBRAER ont évoqué le besoin d'employés qui puissent poser les bonnes questions afin de s'emparer de la nouvelle technologie.

Dans l'enquête conduite par ce travail, l'importance de ce facteur a été évidente, avec la majorité des réponses disant que ce facteur est essentiel pour la réussite du ToT.

I.1.5 - LE TRANSFERT DE CAPACITÉS NON-TECHNOLOGIQUES

Des études de cas montrent que les entreprises réceptrices des nouvelles technologies doivent s'adapter aux modifications non-technologiques qui accompagnent souvent un ToT, en recevant des capacités administratives, financières, organisationnelles ou publicitaires (PAK, 1996).

En revenant au cas présenté dans le sous-chapitre précédent, qui traitait des ToT entre les pays de l'Europe Occidentale et les anciens pays communistes de l'Europe, certaines actions ont été suggérées pour améliorer le ToT:

- 1- L'entraînement dans divers domaines comme le marketing des produits basés en R&D et la combinaison de l'entraînement orienté au business avec l'éducation technique ou d'ingénierie.
- 2- L'amélioration de la communication afin de fournir les

technologies qui sont disponibles aux pays partenaires de l'ancienne Union Soviétique, ainsi que leurs capacités techniques.

3- L'assistance aux Petites et Moyennes Entreprises qui sont responsables pour une grande partie des nouveaux produits et postes de travail dans plusieurs pays industrialisés.

4- La création d'un centre commun de Transfert de technologie.

5- L'assistance aux problèmes des divises fortes.

Dans la liste au-dessus, les deux premiers paragraphes présentent des transferts de nouvelles capacités non-technologique aux entreprises réceptrices: l'amélioration du marketing, la restructuration organisationnelle orienté au business et l'amélioration de la communication.

I.1.6 - LES SECTEURS DE L'ÉCONOMIE DES ENTREPRISES

Quel est le meilleur partenariat: celui entre entités concurrentes ou celui entre non-concurrentes? Quel l'influence du rapprochement sectoriel entre les partenaires pour la réussite d'un ToT ?

Certainement, deux entreprises qui appartiennent au même secteur de l'économie, soit deux entreprises de construction navale, pourraient, au lieu de disputer les mêmes clients, augmenter leur marché dans le cas de la formation d'un partenariat. Par contre, dans une situation de concurrence, une alliance entre entreprises semble emporter moins de bénéfices dans le domaine du ToT, puisque la technologie employée dans les deux côtés auraient peu de différence.

En revanche, bien que deux entreprises de secteurs différents de l'économie ne puissent pas partager leurs clients, elles pourraient partager leur connaissance, sans la crainte de donner à un adversaire leur technologie.

Ainsi, ce sous-chapitre présente un facteur discutable, mais que la littérature peut nous aider à trouver des indices pour ce travail.

En Europe, dû à la réduction du budget de défense après la chute de l'URSS, les gouvernements européens ont encouragé le rapprochement des industries européennes du secteur naval était envisageable puisque une concurrence frontale réduisait leurs marges du point de vue économique (OLINGO, 2007). En produisant et développant des produits et technologies très pareils, ces groupes réduisent leurs revenus parce qu'ils se battent encore pour des clients dans le marché international d'armements, ce qui aboutit à une guerre sans un gagnant.

Malgré alors l'intérêt des pays européens de terminer cette dispute irrationnelle afin d'améliorer la situation économique de leurs chantiers navals, en évitant des pertes d'emploi, les cas de succès ont été assez peu. Les raisons de tel échec sont nombreux: un nationalisme exacerbé de certains pays, des difficultés d'arriver un accord commun sur les spécifications du projets, le partage du coût du projet, etc.

Probablement, ces entraves qui existent dans les partenariats entre des concurrents ont influencé la grande majorité (83%) des spécialistes consultés dans les questionnaires à affirmer que ce type de partenariat ne contribue pas suffisamment au son succès.

Ainsi, dans ce travail, bien qu'une étude approfondie soit nécessaire, le partenariat entre non-concurrents sera considéré comme ayant plus de chance de succès.

CHAPITRE I.2-DES FACTEURS EXTERNES AU PARTENARIAT

Ce chapitre abordera les influences des facteurs qui demeurent à l'extérieur du système des entités Emetteur-Récepteur de la nouvelle technologie. À cause d'une très forte dépendance de tiers, ces facteurs sont moins sous le contrôle des entreprises que les autres discutés auparavant, dans le chapitre I.1.

Afin de réduire l'incertitude provoquée par ces variables, il faut conduire une étude sur le pays partenaire par rapport à l'influence de chacune sur le projet pendant toute la durée du transfert de technologie.

Ci-dessous sont mentionnés les facteurs qui seront discutés dans ce chapitre :

- L'intervention de l'Etat (IKONICOFF, 1974) qui, outre le système financier, le système fiscal et le système économique (BUGLIARELLO, 1996), regroupe encore le système de protection de la propriété intellectuelle (SPESER, 2006) (PAK, 1996) : Ce facteur est parmi ceux qui sont les plus importants, sinon le plus important, pour la réussite d'un partenariat en transfert de technologie.

- Le marché final et la demande finale. (IKONICOFF, 1974) (BUGLIARELLO, 1996) (MEYER, 1997) : Une nouvelle technologie est une réponse à une demande du marché qui doit exister auparavant.

- Le réseau (« Networking »), à travers lequel se relie les divers acteurs du transfert de technologie (MEYER, 1997) : Il s'agit des liens des entreprises partenaires avec les acteurs qui sont hors le système.

- L'implication active des communautés internes de R&D (PAK, 1996) (MEYER, 1997) : Le transfert de technologie nécessite des dépôts de connaissance. Ainsi, les communautés de Recherche et de Développement doivent participer au processus d'absorption de la nouvelle technologie.

- Le maintien des compromis politiques, y compris le paiement des cotisations accordées dans le contrat : Ce facteur est considérablement important pour les partenariats de longue durée, durant laquelle aura probablement lieu un changement du gouvernement.

I.2.1 - L'INTERVENTION DE L'ETAT

Peu importe le partenariat, il sera toujours affecté par l'ensemble de règles élaborées par les Etats. Dans les cas des partenariats formés par des entreprises de nationalités différentes, l'influence étatique s'alourdit puisque chaque entreprise sera soumise à un règlement propre. Ce poids de l'intervention étatique augmente si l'alliance entrepreneuriale formée agit dans un tiers pays.

L'intervention de l'Etat (IKONICOFF, 1974) qui, outre le système financier, le système fiscal et le système économique (BUGLIARELLO, 1996), agroupe encore le système de protection de la propriété intellectuelle (SPESER, 2006) (PAK, 1996).

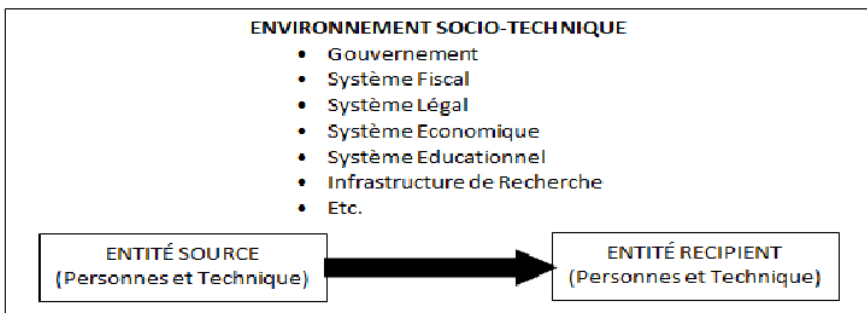


Figure 3 – Composants du processus de Transfert de Technologie

Source : (BUGLIARELLO, 1996)

Dans l'environnement socio-technique présenté sur la Figure 3, le gouvernement vient au premier rang, suivi des plusieurs systèmes qui sont influencés par l'ensemble de règlements émanées par un Etat souverain (BUGLIARELLO, 1996).

Dans le cadre du ToT, afin que l'Entité Emettrice puisse s'assurer que ses biens commercialisés ne seront pas utilisés sans son autorisation, le gouvernement doit se responsabiliser pour garantir la sûreté de l'environnement pour l'échange d'informations. Ainsi, l'Etat doit protéger légalement (brevets, copyright, couvert par commercialisation secrète, etc.), en punissant ceux qui n'ont pas respecté le contrat (SPESER, 2006).

Le rôle de l'Etat est encore important pendant les négociations de Transfert de Technologie dont le prix est estimé par des critères non-quantifiable: désirabilité, fixation et alternatives disponibles. Ainsi, les responsables du MCTI (Ministère de la Science, de la Technologie et de l'Information) disaient que le Brésil ne voulaient plus une coopération inspirée essentiellement par l'étranger, souhaitant une vraie coopération, dans un esprit « gagnant-gagnant » (LESTIENNE, 2006).

Encore dans le cadre brésilien, la SND (Stratégie Nationale de Défense) énumère des propositions, où l'Etat pourrait intervenir, afin de contribuer au développement de l'industrie nationale de matériel de défense (BRASIL, 2008) :

- Un régime juridique, régulateur et fiscal pour protéger les entreprises de défense brésiliennes contre la férocité du marché d'armes international ;

- Assurer aux industriels de la BITD brésilienne un certain nombre d'achats de matériel de défense afin de réduire l'incertitude des investissements dans ce secteur. Afin d'homogénéiser et d'augmenter les achats, la SND mentionne encore la formulation et l'exécution par le Ministère de la Défense d'une politique d'achats de matériel de défense ;

- La prise en charge par le secteur public du développement de technologies de pointe dans les cas où les entreprises privées ne peuvent pas atteindre ou obtenir de manière rentable ;

- Afin d'augmenter l'échelle de production des industries appartenant à la BITD, le gouvernement s'engage à capter une clientèle à l'étranger et à développer une industrie de défense conjointe avec d'autres pays sud-américains ;

- Enfin, dans le but de développer la qualification technologique, en réduisant progressivement la dépendance du Brésil aux achats de services et de matériel importés, des accords de partenariat seront établis avec d'autres pays, dans un cadre d'une association stratégique plus large. Le Brésil renforce toujours avec ses interlocuteurs étrangers qu'il veut être un partenaire et non pas un simple client d'armes, conditionnant

ses achats d'équipements de défense à un transfert substantiel de technologie.

Ainsi, la liste d'actions au-dessus présente le large spectre d'actions gouvernementales qui permet l'intervention de l'Etat dans le domaine d'un partenariat avec le Transfert de Technologie.

1.2.2 - LE MARCHÉ FINAL ET LA DEMANDE FINALE

L'existence préalable d'un marché est une condition sine qua non pour le développement d'un nouveau produit. Toutes les tentatives d'innovation et de développement sont une réponse à une demande, existante ou latente, qui doit exister auparavant (MEYER, 1997). Le contraire, soit la création d'une niche de consommateur à partir de la production d'un nouveau produit, n'est pas soutenable à long terme, puisque une technologie est « market-oriented » (SPESER, 2006).

Pendant les années 70, les pays de l'ancien tiers-monde de la Guerre Froide cherchaient de développer leur économie par la méthode connue comme « remplacement d'importation », par lequel des unités productives des pays plus développés s'installaient dans les pays moins développés pour atteindre un nouveau marché dans ces pays plus pauvres.

La concentration du revenu sur une minorité de la population limitait la diffusion des nouveaux modèles seulement dans les classes sociales plus aisées, endiguant une augmentation du marché. La conclusion est que le développement des nouveaux produits sans l'existence préalable d'un marché n'entraîne pas de changement dans le schéma de distribution préexistante (IKONICOFF, 1974).

Le manque d'un marché pour les nouveaux produits et l'achat de licences et brevets impliquaient l'aggravation de l'endettement extérieur des entreprises nationales qui, afin de payer leurs dettes, faisaient le transfert d'actions vers l'étranger, ce qui rendait l'entreprise moins nationale (IKONICOFF, 1974).

Enfin, plus spécifiquement dans le domaine du ToT, l'existence à long terme d'une demande est importante pour maîtriser la technologie, garantissant la continuité innovatrice d'une entreprise et d'une communauté de recherche. Le manque de tel marché aboutira, en moyen ou long terme, à l'échec du ToT.

Finalement, il faut encore prendre en compte que le marché final des produits de certaines alliances dans le domaine du ToT sont hors des pays qui participent au partenariats.

I.2.3 - LE RÉSEAU (« NETWORKING »)

Dans la Figure 2, le réseau est représenté par une flèche qui connecte le système du partenariat avec les acteurs de l'ambiance, en constituant la situation propice pour l'innovation (MEYER, 1997). En plus, en différents degrés d'intensité, des interactions connectent un système technologique avec le reste de la société (BUGLIARELLO, 1996).

Normalement, les sortes d'entités parmi lesquelles le transfert se déroule sont typiquement industrielles, gouvernementaux et universitaires.

Plusieurs principes ont été identifiés pour orienter la coopération en transfert de technologie entre les pays de l'Europe occidentale et ces de l'Est après la chute de l'URSS. Ces orientations incluaient le besoin de promouvoir le « Networking », c'est-à-dire, encourager les projets d'application qui dépassent les frontières institutionnelles et, en fait, servent de catalyseurs à combler les lacunes qui existent entre les académies, les universités, les entreprises industrielles et le gouvernement (PAK, 1996).

Aujourd'hui, les équipes responsables de l'innovation de certaines entreprises, possèdent une branche qui s'occupe d'établir le réseau, soit dans l'organisation que dehors. Ces mécanismes de collaboration interne et externe ont mis en évidence la haute performance de ces équipes en comparaison à ceux qui n'ont pas de experts dans le domaine du « Networking » (KOEN; BERTELS; KLEINSCHMIDT, 2013).

I.2.4 - L'IMPLICATION ACTIVE DES COMMUNAUTÉS INTERNES DE R&D

Tous les Transferts de Technologie nécessitent de dépôts de connaissance qui seront les responsables pour la perpétuité de l'objet transféré. Ainsi, les communautés de Recherche et de Développement doivent participer au processus d'absorption de la nouvelle technologie (MEYER, 1997).

Les communautés de R&D sont habituellement représentées par des universités et des institutions d'enseignement qui formeront les futurs employeurs de l'entreprise réceptrice. Ce binôme formé par l'entreprise et les communautés de R&D engendrera encore le démarrage de plusieurs petites entreprises qui profiteront de cette formation professionnelle.

Ce modèle a été suivi à São José dos Campos, au Brésil, où le partenariat entre l'EMBAER et l'ITA pousse l'économie aéronautique brésilienne. Depuis sa création, en 1950, par l'Armée de l'Air brésilienne, l'ITA est toujours impliqué

dans les accords de ToT afin que les universitaires puissent absorber et pérenniser la nouvelle technologie. Ainsi, l'ITA fonctionne comme un dépôt de professionnels spécialisés dans le domaine de l'avion pour servir de main d'œuvre à l'EMBRAER et aux entreprises qui orbitent autour d'elle.

Au Brésil, l'ITA n'est pas le seul exemple comme démonstration de l'importance de l'implication des communautés de R&D dans les partenariats de ToT. Le modèle est utilisé dans le partenariat entre Helibras et l'UNIFEI pour le développement des hélicoptères au Brésil¹.

I.2.5 - LE MAINTIEN DES COMPROMIS POLITIQUES

Dans ce travail, le focus est plutôt sur les partenariats de ToT où les entreprises publiques jouent un rôle central. Dans ce type de partenariat, le gouvernement participe directement des négociations pour la signature du contrat. L'implication des organismes publics entraîne aux compromis politiques traités dans ce sous-chapitre.

Depuis 2007, le gouvernement brésilien montre une volonté politique pour développer la Base Industrielle et Technologique de Défense (BITD) brésilienne. Pour cela, certaines mesures officielles ont été mise en œuvre afin d'encourager les investissements dans le secteur de la défense et de pousser la croissance des entreprises brésiennes de matériels de défense (BRASIL, 2012):

- La réduction des impôts des industries stratégique de défense par la implémentation du Régime Spécial Tributaire pour l'Industrie de Défense (RETID).

- La contrainte imposée aux Armées brésiennes d'acheter des produits des Entreprises Stratégiques de Défense (EED) brésiennes. Avec cette obligation, le gouvernement cherche protéger l'industrie national et les engager à trouver des partenaires étrangers pour acquérir une certaine technologie au travers d'un partenariat de ToT.

- La création de la Secrétariat de Produits de Défense (SEPROD) au sein du MinDef pour exécuter une politique d'achats de matériel de défense et pour augmenter l'échelle de production des industries appartenant à la BITD, en engageant le gouvernement à capter une clientèle à l'étranger et à développer une industrie de défense conjointe avec d'autres pays sud-américains.

¹ <https://www.helibras.com.br/noticias/curso-de-engenharia-aeronautica-da-unifei-forma-primeira-turma-com-apoio-da-helibras/>

Ainsi, pour attirer des investisseurs, le gouvernement du Brésil se compromet auprès des entreprises de défense à s'engager dans une politique durable de développement des équipements pour les Forces Armées brésiliennes. Cet engagement est un accord formelle, où la confiance mutuelle (Gouvernement x Entreprises) doit exister.

Cependant, dans un compromis à long terme, les incertitudes augmentent considérablement. Ainsi, depuis 2015, l'économie brésilienne a subi un revers à cause de la réduction des prix des matières premières dans le marché international, entraînant à la renégociation de contrats et au ralentissement de projets actuellement en cours, comme celui du Programme PROSUB² qui a retardé la construction du SNA brésilien pour 2025³.

CHAPITRE I.3 – LA PERSPECTIVE DES EXPERTS SUR LES FACTEURS

		Est-il essentiel?	Classement
Facteurs Internes	Phase du produit	83% oui	2
	Taille des entreprises	33% oui	4
	Gains mutuels	83% oui	1
	Professionnels bien formés	83% oui	3
	Capacités organisationnelles	83% oui	5
	Secteurs de l'économie	83% Non-concurrents contribuent au succès	6
Facteurs Externes	Intervention de l'Etat	66% oui	3
	Demande et le marché final	100% oui	1
	Le réseau (« <i>Networking</i> »)	100% oui	4
	Communautés de R&D	33% oui	5
	Compromis politiques	83% oui	2

Tableau 1 – L'avis des spécialistes sur les facteurs internes et externes

Pendant l'élaboration de ce travail, afin de sortir un peu du bureau et d'entrer plus dans la réalité d'un ToT, des questionnaires ont été envoyés à des spécialistes, Brésiliens et Français, qui participent aux partenariats de Transfert de

² <http://www.naval.com.br/blog/2015/10/22/construcao-do-estaleiro-e-base-naval-de-submarinos-esta-quase-parada/>

³ <http://www.naval.com.br/blog/2015/10/31/submarino-nuclear-deve-ficar-para-2025/>

Technologie, dans différents domaines: industriel, fonctionnaire gouvernemental, employeur, etc.

Le questionnaire abordait, d'une façon simple, la vision des experts sur les divers facteurs (internes et externes) qui affectent le résultat d'un ToT. Les experts ont aussi mis en ordre d'importance décroissante les facteurs mentionnés dans ce travail, c'est-à-dire, à partir du facteur plus important, selon eux, jusqu'au facteur moins pertinent pour la réussite d'un partenariat.

Le Tableau 1 présente d'une façon concise les données obtenues par les questionnaires, où la troisième colonne répond la question suivante :

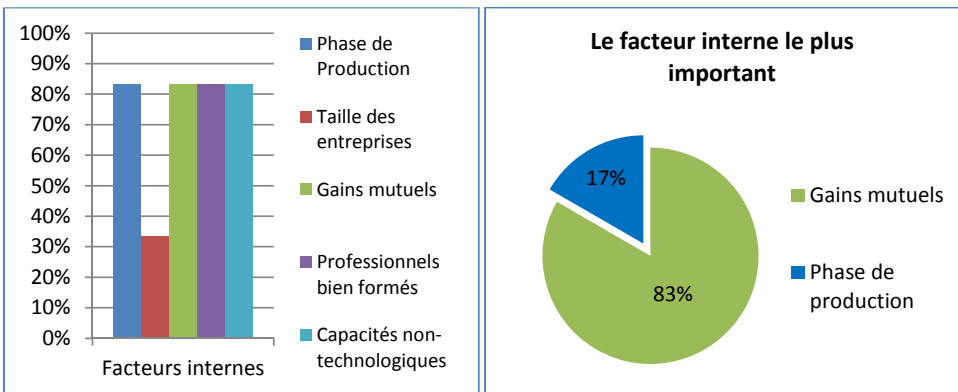
« Est-ce que ce facteur est essentiel pour la réussite d'un partenariat ? »

La quatrième colonne (dernière colonne) présente la classification finale des facteurs obtenue à partir de la moyenne arithmétique simple des réponses des questionnaires, où le chiffre « 1 » représente le facteur considéré comme le plus important pour le succès du partenariat.

I.3.1 – L'INFLUENCE DES FACTEURS INTERNES

Les questionnaires répondus montrent une certaine unanimité quant à l'importance des facteurs internes suivants pour la réussite d'un partenariat de Transfert de Technologie (Graphique 1):

- La phase de développement du produit ;
- Les gains mutuels ;
- Le besoin des professionnels bien formés ; et
- L'absorption des capacités non-technologiques.

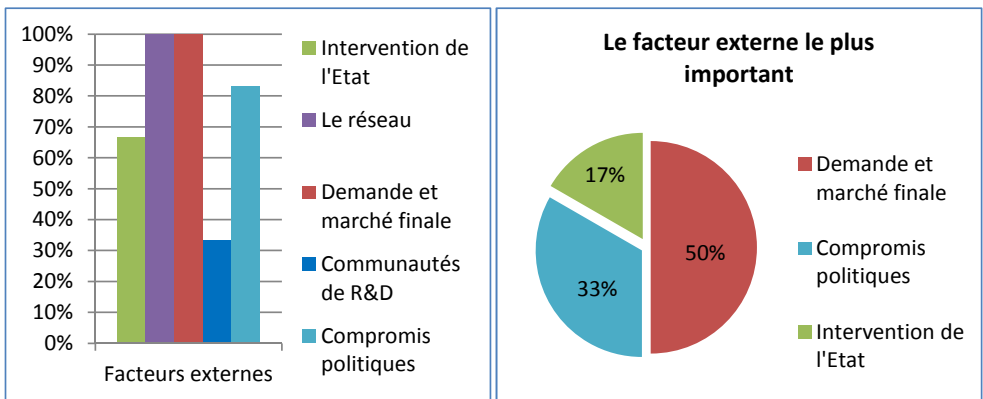


Graphique 1 – L'influence des facteurs internes

Par rapport à la différence de taille entre les entreprises, 83% des spécialistes avouent participer à un partenariat où la différence de taille entre les entreprises est élevée. Cependant, la plupart des réponses sont d'accord que ce facteur n'est pas essentiel pour la réussite d'un partenariat.

Quant à l'importance du secteur économique des partenaires, 83% des questionnaires disent que l'alliance augmente ses chances de succès dans le cas où les entreprises ne sont pas des concurrents.

I.3.2 – L'INFLUENCE DES FACTEURS EXTERNES



Graphique 2 – L'influence des facteurs externes

Quant aux facteurs externes, les participants sont unanimes que le Réseau (Networking) et que la demande finale sont des facteurs essentiels pour la réussite d'un partenariat. Cependant, dans le classement de l'importance des facteurs externes (Graphique 2), ces deux sont séparés par un fossé, puisque la demande finale a été considérée comme la plus importante par la moitié des spécialistes, le Réseau est seulement la quatrième dans le classement. Donc, bien que le réseau soit important pour un ToT, il y a d'autres facteurs qui doivent être pris en compte avant de l'établissement d'un *networking*.

Encore dans le cadre du classement proposé par les participants du questionnaire, certains d'entre eux ont mis au premier rang les facteurs concernés à l'intervention de l'Etat et au maintien des compromis politiques accordés pendant la signature du contrat.

PARTIE II – ÉTUDES DE CAS FRANCO-BRÉSILIENS DE PARTENARIATS DE TRANSFERT DE TECHNOLOGIE

Envisageant une coopération de défense et de développement, la Stratégie Nationale de Défense (SND), paru en 2008, mentionne la nécessité d'établir des accords de partenariat avec d'autres pays afin d'avoir accès aux nouvelles technologies et de réduire la dépendance des Forces Armées du Brésil aux armes importées. Ainsi, tous les achats de matériels de défense étrangers pour les Forces Armées brésiliennes sont conditionnés à un accord de transfert de technologie.

Parmi les exemples les plus récents de partenariat stratégique, la France a signé deux importants contrats avec le Brésil: celui pour la construction d'un sous-marin brésilien à propulsion nucléaire, et celui pour le développement d'un hélicoptère brésilien.

Le premier exemple fait partie d'un ambitieux programme de la Marine du Brésil qui vise la construction d'une nouvelle base et chantier naval dans la ville de Itaguaí, situé environ 100 km de la ville de Rio de Janeiro. Outre la base de sous-marin et le chantier, le contrat inclut la fabrication au Brésil de quatre sous-marins de la classe Scorpène et le développement du coque d'un sous-marin à propulsion nucléaire (SNA)⁴. Pour l'exécution des travaux, l'entreprise DCNS, gagnante de l'appel d'offre international, s'est associé à la géante brésilienne ODEBRECHT du secteur de construction.

Quant à l'exemple du développement de l'hélicoptère brésilien, l'entreprise AIRBUS hélicoptère a signé un contrat avec le Gouvernement brésilien qui vise le transfert de technologie à l'entreprise HELIBRAS, subsidiaire brésilienne de la première. Dans ce but, l'HELIBRAS a déjà pris certaines actions, comme l'envoi en France de plusieurs experts et l'élaboration d'un accord avec l'université UNIFEI pour la formation de professionnels spécialisés dans l'ingénierie aéronautique.

Ainsi, dans les chapitres suivants, ces deux exemples de partenariat avec transfert de technologie seront employés pour vérifier le grade d'influence des facteurs déjà discutés dans la première partie de ce travail.

⁴ La partie nucléaire du SNA, c'est-à-dire le réacteur, sera développé par la Marine du Brésil.

CHAPITRE II.1 – LE PARTENARIAT ENTRE LES ENTREPRISES DCNS ET ODEBRECHT

Le partenariat stratégique du Brésil pour le projet du sous-marin nucléaire, le programme PROSUB (Programa de Construção de Submarinos), incluait la participation d'une entreprise brésilienne dans le consortium responsable pour la construction de la base et du chantier naval.

Ainsi, après la signature du contrat avec le gouvernement brésilien, la DCNS, gagnante d'un appel d'offre international, a choisi comme partenaire brésilien l'entreprise de construction ODEBRECHT, la plus grande⁵ du secteur et la septième plus grande du Brésil, qui avait déjà l'expérience de la construction de la Base Navale de Mocanguê (Rio de Janeiro) et de l'usine nucléaire d'Angra dos Reis dans l'État de Rio de Janeiro.

Ce modèle de partenariat est particulièrement innovateur au Brésil, où une entreprise étrangère et propriétaire de la technologie travaille avec une grande entreprise brésilienne reconnue par son expertise dans le domaine de la construction et de la gestion de projets publics. (AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL, 2010)

Selon le site Internet de l'ICN (Itaguaí Construções Navais)⁶, au-delà la fabrication des sous-marins et la construction de la base et le chantier naval, le PROSUB prévoit encore le transfert de technologie à travers la formation et la qualification des experts brésiliens, ce qui rendra le Brésil autonome dans le domaine de la construction de sous-marins.

Ce chapitre évaluera les facteurs de succès dans le cas du partenariat entre ces deux entreprises de secteurs différents de l'économie, de la construction navale (DCNS) et de la construction (ODEBRECHT), qui se déroule normalement avec des bénéfices pour les deux côtés, bien que certaines spécialistes ne soient pas sûrs quant à la capacité de la partie brésilienne de maîtriser la technologie (ABDI, 2010).

⁵ Selon le classement de la magazine "O empreiteiro". <http://oempreiteiro.com.br/ranking.pdf>

⁶ L'association formée en 2009 par la DCNS et l'ODEBRECHT s'appelle ICN (Itaguaí Construções Navais), appartenant 41% à DCNS et 59% à l'ODEBRECHT. La Marine du Brésil possède un « Golden Share » qui lui permet de participer aux prises de décision du consortium. <http://www.icnavais.com/icn.html>

II.1.1 – L'INFLUENCE DES FACTEURS DANS LE PROGRAMME PROSUB

Le ToT sur lequel le partenariat s'est basé est le savoir-faire de construction du sous-marin Scorpène, un projet franco-espagnol de la fin des années 1990 visant le marché export. Donc, le produit était déjà développé, ce qui rend plus compliqué le ToT, puisque, pendant le développement du produit, certains besoins, comme la prise en compte d'élaboration de documentation spécifique, n'ont pas été réalisés (JAMMES, 2016).

Bien que le Scorpène soit en phase de production, il faut remarquer que le modèle brésilien (S-BR) a été prolongé en 11 mètres, ce qui le rend 150 Ton plus lourd que la version originelle. Cette modification a été réalisée par des ingénieurs brésiliens avec l'aide technique de la DCNS. En plus, le but du PROSUB n'est pas seulement la construction au Brésil des 4 sous-marins Scorpène dérivé, mais aussi le développement d'un SNA par des ingénieurs brésiliens (BRASIL, 2016).

Afin de faire une comparaison entre la taille des deux entreprises, les données utilisées seront le nombre d'employeurs, le revenu et le profit de chacune de ces entreprises entre les années 2012 et 2013, présentées sur le Tableau 2, obtenues à partir des informations disponibles sur leur site Internet.

Données Entreprise	Revenu (milliards euros)		Profit (millions euros)		Nombre d'employeurs
	2012	2013	2012	2013	
ODEBRECHT*	33,4	38,8	3.234	4.509	175.000
DCNS**	2,93	3,36	166	209	13.648

€1 = R\$ 2,5 (taux de conversion moyenne en 2012)

*<http://odebrecht.com/pt-br/comunicacao/releases/receita-da-odebrecht-sa-cresce-16-e-attinge-r-969-bilhoes-em-2013>

**<http://en.dcnsgroup.com/news/dcns-reports-strong-revenue-growth-2013/>

Tableau 2 – Comparaison de données entre ODEBRECHT et DCNS

Ainsi, les informations montrent que l'ODEBRECHT est environ dix fois plus grande que la DCNS, ce qui représente une différence de grandeur élevée entre les deux entreprises. Cependant, en prenant en compte les questionnaires répondus liés par rapport au programme PROSUB, la taille des entreprises n'a pas été considérée comme un facteur qui soit défavorable pour le déroulement du ToT. Probablement, la raison de ces réponses est le fait que l'entreprise émettrice de la technologie est la DCNS, et non l'ODEBRECHT, ce qui rend le partenariat

plus coopératif, contredisant ce qui est normalement acceptable parmi l'experts dans le domaine de ToT.

En plus, le fait que les deux entreprises appartiennent à des secteurs différents de l'économie (Construction Navale et de Bâtiment) est considéré comme favorable au partenariat. Il y a des avantages pour les deux côtés, puisque la DCNS a rencontré un partenaire dans l'Amérique du Sud pour la réalisation des contrats dans l'avenir et l'ODEBRECHT a découvert le secteur de matériels de défense pour augmenter son éventail de produits. En effet, l'ODEBRECHT a créé, en 2011, la branche « ODEBRECHT Technologie et Défense » après avoir acquis l'entreprise MECTRON (ODEBRECHT, 2016).

Cependant, dans le cas du programme PROSUB, les gains obtenus par les entreprises brésiliennes sont limités, soit dû à l'interdiction de vente à tiers que dû à un ToT partiel. Selon le ex-Directeur de l'opération export sous-marins Brésil de la DGA, ICA Raphael JAMMES, en raison de l'ampleur et du caractère inédit du ToT du Programme PROSUB, une problématique non envisagée lors de la signature du contrat a été la refus de certaines industries françaises de transférer des technologies à des entreprises brésiliennes, afin de protéger leur savoir-faire (JAMMES, 2016).

La propriété intellectuelle des sous-marins Scorpène restera avec la DCNS, ce qui obligera le Brésil à payer des Royalties pour chaque unité construite. Cependant, dans le cas du SN-BR (Sous-marin à propulsion nucléaire brésilien), l'autorité du projet sera la Marine du Brésil et la propriété intellectuelle du SN-BR sera brésilienne, ayant la DCNS le rôle de consultant technique (BRASIL, 2016).

Comme partie du contrat signé avec le gouvernement brésilien, la DCNS est responsable de la capacitation technique des ingénieurs et des techniciens brésiliens qui participeront au développement du SN-BR. Ainsi, plus de 250 professionnels de la Marine du Brésil et des entreprises NUCLEP et ICN ont reçu de qualification en France (Cherbourg, Lorient, Toulon, Sophia-Antipolis, Ruelle et Saint-Tropez). Au-delà les formations du type « on-the-job training », une trentaine d'ingénieurs brésiliens ont été formés à l'Ecole de Conception des Sous-Marins, à Lorient, dans le but de fournir au Brésil l'assistance nécessaire pour la conception de la partie non-nucléaire de son premier SNA. En rentrant au Brésil, ces ingénieurs transmettent la qualification acquise à d'autres professionnels afin de multiplier la connaissance.

Quant à l'absorption de nouvelles capacités non-technologiques, les participants des questionnaires sont d'accord que n'ont pas été suffisamment prise en compte dans le cadre du PROSUB. Cependant, en traitant d'un programme où la sécurité est essentielle afin de prévenir des accidents environnementaux, des

mesures de sécurité françaises ont été intégrées par les partenaires brésiliens.

Ayant un « Golden Share » dans le cadre de l'ICN, la Marine du Brésil joue un rôle majeur dans les prises de décision du consortium. La participation de l'Etat (ici représenté par la Marine du Brésil) directement dans le partenariat peut être un facteur favorable au PROSUB, puisque il a été inclus en 2013 dans le Programme PAC (Programme d'accélération de la croissance) du Gouvernement Brésilien (BRASIL, 2013). En devenant alors une scène politique, le PROSUB a garanti un flux constant d'investissement.

En revanche, il y a le revers de la médaille, puisque la crise économique et politique qui affecte le Brésil depuis 2015 a diminué considérablement les dépenses gouvernementales destinées au PROSUB, afin que le gouvernement puisse investir le budget dans d'autres programmes prioritaires pour la population. Bien que l'ODEBRECHT soit impliqué dans les scandales de corruption qui a débuté la crise politique, elle est aussi une victime de la réduction du budget du PROSUB, ce qui la a obligée à couper 38% des postes de travail à Itaguaí (MOURA, 2016).

Encore dans la problématique provoqué par la crise au Brésil, la Marine du Brésil a été obligé à renégocier le financement du PROSUB, en prolongeant la conclusion du PROSUB. Bien que les enquêtes conduites pendant l'élaboration de ce travail montrent que l'accomplissement des compromis politiques n'est pas considérée tellement important pour la réussite d'un ToT, une prolongation excessive du programme pourra réduire les chances de réussite du Transfert de Technologie.

Outre le ralentissement de la construction de la Base Navale à Itaguaí, le programme PROSUB paraît avoir un manque de marché pour les sous-marins brésiliens. En réalité, dans le cadre du PROSUB, il n'est pas prévu la construction de n'importe quel moyen après les 4 Scorpènes, et le SNA n'est plus qu'un projet en développement. Ainsi, prenant en compte le facteur du marché final, la pérennité du ToT du programme PROSUB est douteuse. Cependant, dans les années à venir, un partenariat avec la France pour le développement d'un nouveau sous-marin pourrait augmenter la demande.

Dans une autre côté, le PROSUB a bien pris en compte le facteur vis-à-vis de l'établissement d'un Réseau (networking) et celui de l'implication des communautés de R&D. Par exemple, la Marine du Brésil a établi une unité (ET-PROSUB) en France où travaille une dizaine de militaires afin de faciliter des contacts personnels pour accompagner plus facilement le déroulement du programme.

Quant à l'implication des communautés de R&D, la Marine du Brésil a préféré maintenir la connaissance acquise sur ToT dans la propre institution (IPqM

et CTMSP), avec une implication limitée des universités (UNICAMP et USP) et d'autres institutions d'enseignement. Ce choix de la Marine n'est pas totalement gênant puisque les Forces Armées sont des organisations pérennes d'un pays. Alors, la Marine sera un dépôt crédible pour la perpétuité du ToT.

Cependant, dans le cas où le marché est faible, le manque de demande pour un produit peut nuire la continuité de la transmission d'une connaissance, jusqu'au moment où les personnels qui ont participé du programme PROSUB arrivent à l'âge de retraite.

CHAPITRE II.2 – LE TRANSFERT DE TECHNOLOGIE DE AIRBUS HÉLICOPTÈRE ENVERS HELIBRAS

Dès sa création, l'Helibras, subsidiaire brésilienne de l'Airbus Hélicoptère, a déjà délivré plus de 750 hélicoptères (70% du type « esquilo »). Cependant, la branche brésilienne restait encore comme une usine d'assemblage et de service de maintien. Ainsi, afin de permettre le transfert de technologie de la fabrication d'hélicoptères aux entreprises brésiennes, le Ministère de la Défense du Brésil a signé un accord avec Airbus Hélicoptère, en 2008, pour l'achat de 50 aéronefs du type EC-725, conditionné à un taux de nationalisation de 50% du produit.

Dans ce but, au-delà la construction d'une nouvelle unité d'assemblage et la création de 600 nouveaux postes de travail⁷, Helibras a aussi investi dans l'éducation avec l'implication des institutions de recherche et des partenariats avec des universités⁸. Enfin, le premier hélicoptère du type EC-725 construit au Brésil a été livré en 2014, et la prévision de la production du premier hélicoptère développé au Brésil, le projet H-XBR, est de 2020.

Bien que l'hélicoptère EC-725 soit déjà développé et qu'il soit dans sa phase de production, l'intention est que les entreprises qui absorberont la technologie soient capables d'innover, en développant l'H-XBR (CORRÊA, 2013).

Ainsi, ce chapitre discutera la portée des effets des facteurs déjà étudiés dans la Partie I de ce travail, afin d'identifier ceux qui peuvent être considérés comme responsables pour la réussite d'un partenariat en transfert de technologie.

⁷ <https://www.helibras.com.br/noticias/helibras-entrega-primeiro-ec725-produzido-no-brasil/>

⁸ https://www.helibras.com.br/wp-content/uploads/2014/04/aviao_revue_ec725.pdf

II.2.1 – L'INFLUENCE DES FACTEURS DANS LE PROGRAMME H-XBR

A l'instar du sous-marin Scorpène du PROSUB, l'hélicoptère EC-725 est aussi un projet qui se trouve dans la phase de production, rendant plus difficile le ToT dans le projet H-XBR qui vise la construction de 50 hélicoptères EC-725 au Brésil avec un taux de nationalisation du produit de 50%, considérant la valeur ajoutée des pièces fournis, et non leur poids.

Bien que le développement d'un nouveau hélicoptère ne soit pas compris dans le programme H-BR, les Forces Armées brésiliennes espèrent que, à la fin du programme H-XBR, la BITD soit préparer pour concevoir un projet national.

Pour cela, l'entreprise HELIBRAS a déjà embauché plus de 600 employeurs (HELIBRAS, 2014). En outre, elle a investi lourdement dans la formation de ses professionnels avec la Formation en France de 96 brésiliens qui ont suivi des cours de 3 à 18 mois dans différents domaines. En plus, 44 ingénieurs de l'AIRBUS Hélicoptères au Brésil orientent les employeurs de l'HELIBRAS (ROXO, 2013).

Quant à l'implication de la communauté de R&D, l'HELIBRAS a établi des partenariats avec plusieurs institutions :

- Création à l'université UNIFEI du cours d'Ingénierie Aéronautique en Ailes Rotatives, en coopération avec l'institut français ENSICA (Institut Supérieur de l'Aéronautique et de l'Espace) ;

- Système HUMS (Health and Usage Monitoring System) avec l'université UNIFEI et l'institut ITA ;

- Soutien au Programme « Science sans frontières » à l'université UNIFEI ; et

- Soutien à la création du Centre de Technologie d'Hélicoptères (CTH).

Si bien que l'HELIBRAS et la BITD brésilienne auront évidemment un progrès technologique énorme, les gains sont limités parce que la propriété intellectuelle du EC-725 restera toujours avec l'entreprise française qui doit autoriser la fabrication et commercialisation de nouvelles unités par l'HELIBRAS. En revanche, l'AIRBUS aura l'accès au plus grand marché d'hélicoptères de l'Amérique Latine et aux marchés où les produits brésiliens sont bien acceptés.

Ainsi, en revenant sur le besoin d'un dialogue ouvert entre les partenaires, on voit que les attentes doivent être réalistes pour éviter que des accords ne soient pas accomplis. Dans ce sujet d'une communication sincère pour obtenir des gains mutuels, il faut mentionner le besoin, lors des négociations du projet H-XBR, de la prise en compte d'un meilleur facteur multiplicateur en

faveur des entreprises réceptrices

Comme l'HELIBRAS est une subsidiaire de l'AIRBUS Hélicoptère, les adaptations dans la structure organisationnelle sont plus faciles d'être assimilées. Par exemple, HELIBRAS a récemment réalisé une restructuration de l'organigramme de l'entreprise afin de suivre les directives globales émanées par l'AIRBUS Hélicoptères qui visent la satisfaction des clients et l'utilisation efficace des ressources⁹.

Ainsi, bien que le produit soit déjà développé, que les deux entreprises appartiennent au même secteur de l'économie et que la différence de taille entre les deux entreprises (Airbus hélicoptères et Helibras) soit élevée, le programme semble dérouler normalement, contredisant certains experts qui évoquent le manque de coopération pour un ToT dans ce type d'ambiance.

Le 13 juillet 2014, l'HELIBRAS délivrait le 12ème EC-725 aux Armées brésiliennes, le premier à accompli toutes les étapes de production au Brésil (HELIBRAS, 2014). Jusqu'au 24 novembre 2014, 15 EC-725 avaient déjà été délivrés aux Armées brésiliennes.

Cependant, la réduction budgétaire brésilienne qui affecte le H-XBR depuis mai 2015 a décalé en deux années la conclusion de ce programme, prévu actuellement pour 2019¹⁰. A l'instar du PROSUB, le programme H-XBR était aussi inclus dans le Programme gouvernemental PAC depuis 2013 (BRASIL, 2013), dans un contexte d'une politique internationalisation du Brésil, où le Gouvernement cherchait d'harmoniser les efforts d'accélération de la croissance du pays avec les besoins de Défense National. Ainsi, le H-XBR a, lui-aussi, devenu une des premières victimes de la réduction du budget à cause de la crise économique et politique.

CONCLUSION

Dans l'introduction de ce travail, les objectifs suivants ont été proposés:

- Enumérer les principaux facteurs qui sont considérés par les experts comme essentiels pour la réussite d'un partenariat;
- Vérifier si les facteurs mentionnés ci-dessus sont normalement pris en compte par les partenaires qui participent à un ToT, principalement dans les partenariats franco-brésiliens.

⁹ <https://www.helibras.com.br/noticias/helibras-anuncia-novo-presidente-e-reorganiza-estrutura-da-empresa/>

¹⁰ <http://hojeemdia.com.br/corte-no-orcamento-adia-entrega-de-helicopteros-1.305084>

Dû aux nombreux variables qui affectent un partenariat, les facteurs étudiés dans première Partie ont été ceux considérés par des auteurs comme les plus importants pour la réussite d'un partenariat de transfert de technologie.

Afin de faciliter la compréhension du travail, les facteurs ont été divisés en internes et externes au Système formé par les entreprises partenaires. Premiers à avoir été étudiés, les facteurs internes seraient ceux qui sont plus facilement contrôlés. Par contre, les facteurs externes sont des variables plus imprévisibles.

Ainsi, les chances de succès d'un ToT augmentent inversement à la phase de développement du produit, c'est-à-dire, il faut que l'Entité Réceptrice participe aux étapes initiales du cycle de vie d'un produit.

La différence de taille des entreprises influencera le type de relation dans le partenariat. Plus similaires sont les proportions des partenaires, plus coopératifs seront les échanges. Cependant, la grande majorité des personnes interviewées ne considèrent pas ce facteur comme essentiel pour la réussite du ToT.

Afin d'établir une alliance entrepreneuriale, le point de départ est l'existence d'avantages mutuels, un facteur qui est évoqué comme le plus important par la plupart des experts abordés dans ce travail. Toutefois, certaines contraintes pourront réduire les gains, compromettant la pérennité du ToT.

Au-delà le besoin évident d'avoir des professionnels techniquement préparés pour absorber la nouvelle technologie, les experts mentionnent encore l'importance d'avoir des professionnels avec des expériences précédentes dans le domaine du Transfert de Technologie.

L'entreprise réceptrice doit aussi accepter que l'absorption des nouvelles technologies implique encore l'internalisation des nouvelles capacités non-technologiques dans l'organisation, la gestion, le marketing et la finance, par exemple.

Enfin, le dernier facteur interne étudié, l'influence des secteurs économiques des entreprises, indique l'effet de la concurrence dans le partenariat. Bien que les experts ne soient pas unanimes, les réponses au questionnaire ont signalé une préférence subtile par le choix des partenaires qui n'appartiennent pas au même secteur de l'économie, soit un partenariat non-concurrentiel.

Le deuxième but de ce mémoire - vérifier si les facteurs mentionnés ci-dessus sont normalement pris en compte par les partenaires qui participent à un Transfert de Technologie, principalement dans les partenariats franco-brésiliens - a impliqué l'étude des deux partenariats les plus importants signés entre le Brésil et la France: le PROSUB et le H-XBR.

Le Tableau 3 présente une comparaison entre les deux programmes

étudiés, où les cellules rouges démontrent une menace à la réussite du ToT, les cellules vertes représentent les facteurs qui affectent positivement le ToT et les cellules blanches présentent les facteurs qui, nécessairement, n'affectent pas négativement le résultat du ToT.

		PROSUB	H-XBR
a) Facteurs Internes	a.1) Phase du produit	Production	Production
	a.2) Taille des entreprises	Elevée	Elevée
	a.3) Gains mutuels	Limités	Limités
	a.4) Professionnels bien formés	Oui	Oui
	a.5) Capacités organisationnelles	Partiellement	Oui
	a.6) Secteurs de l'économie	Non-concurrents	Concurrents
b) Facteurs Externes	b.1) Intervention de l'Etat	Très Elevé	Elevé
	b.2) Demande et le marché final	Moyen	Elevé
	b.3) Le réseau (« <i>Networking</i> »)	Oui	Oui
	b.4) Communautés de R&D	Oui	Oui
	b.5) Compromis politiques	Non	Non

Tableau 3 – La prise en compte des facteurs internes et externes par les partenariats franco-brésiliens PROSUB et H-XBR.

Les paragraphes prochains détaillent le résultat de ce travail, ce qui a été présenté sommairement dans le Tableau 3, qui montre que les deux partenariats sont divergents dans 4 facteurs sur 11.

a) Facteurs Internes

a.1) La phase de développement du produit

A première vue, le projet du H-XBR n'a pas pris en compte le facteur qui traite de la phase du cycle de vie du produit, puisque que l'hélicoptère H-725 est un produit déjà existant et qui ne se trouve pas dans les stades initiaux de développement. Cependant, l'intérêt brésilien dans ce Transfert de Technologie est de préparer d'abord des industries, des professionnels et des institutions de R&D pour le pas suivant : le développement d'un hélicoptère national.

De façon pareille, malgré la construction des 4 sous-marins

SCORPÈNE (un produit déjà développé) dans une étape intermédiaire, le but du programme PROSUB est de développer par ailleurs un nouveau produit, le SNA brésilien.

a.2) La taille des entreprises

Bien que ce facteur ait des influences dans la façon dont les entreprises vont se connecter, ce travail n'a pas identifié la différence de taille qui portera plus de bénéfices au partenariat. Cependant, dans les deux études de cas présentées, la différence de taille entre les partenaires est considérablement élevée (DCNS/ODEBRECHT et AIRBUS hélicoptères/HELIBRAS).

A l'instar de la bonne coopération existante dans le cas du PROSUB, la relation entre les deux entreprises du H-XBR semble aussi aboutir à des résultats satisfaisants, avec l'implication des divers acteurs qui participent au ToT, comme l'ITA et l'UNIFEL, outre les entreprises autour de l'HELIBRAS qui bénéficient elles-aussi du projet.

a.3) Des gains mutuels

Dans les deux cas (PROSUB et H-XBR), les gains obtenus par les entreprises brésiliennes sont limités, soit dû à l'interdiction de vente à tiers que dû à un Transfert de Technologie partiel.

Selon le Directeur de l'opération export sous-marins Brésil de la DGA, ICA Raphael JAMMES, en raison de l'ampleur et du caractère inédit du ToT du Programme PROSUB, une problématique non envisagée lors de la signature du contrat a été le refus de certaines industries françaises de transférer des technologies à des entreprises brésiliennes, afin de protéger leur savoir-faire (JAMMES, 2016).

Ainsi, en revenant sur le besoin d'un dialogue ouvert entre les partenaires, on voit que les attentes doivent être réalistes pour éviter que des accords ne soient pas accomplis. Dans ce sujet d'une communication sincère, l'Ingénieur Rafael Gonzalez mentionne encore le besoin, lors des négociations du projet H-XBR, de prise en compte d'un meilleur facteur multiplicateur en faveur des entreprises réceptrices (GONZALEZ, 2016).

a.4) La présence de professionnels bien formés

Dans les études de cas analysées, ce facteur a été bien respecté, puisque outre la présence de professionnels d'un niveau de formation compatible avec la technologie à être transmise, il y a encore la participation des personnes avec des expériences précédentes dans le domaine du Transfert de Technologie.

a.5) L'absorption de capacités non technologiques

Les adaptations aux nouvelles modifications mentionnées dans cet item sont plus facilement assimilées par l'entreprise HELIBRAS puisque elle-même fait partie du groupe AIRBUS, le partenaire émetteur dans le projet H-XBR. Comme exemple, HELIBRAS a récemment réalisé une restructuration de l'organigramme de l'entreprise afin de suivre les directives globales émanées par l'AIRBUS Hélicoptères qui visent la satisfaction des clients et l'utilisation efficace des ressources.

Par contre, l'absorption de nouvelles capacités organisationnelles dans le cadre du PROSUB est plus compliquée. Cependant, en traitant d'un programme où la sécurité est essentielle afin de prévenir des accidents environnementaux, des mesures de sécurité françaises ont été intégrées par les partenaires brésiliens.

a.6) Les secteurs de l'économie des partenaires

Ici, les deux partenariats franco-brésiliens étudiés présentent des choix totalement opposés. Toutefois, comme les experts ne sont pas unanimes sur l'influence de ce facteur pour l'aboutissement d'un partenariat, ce travail ne considère pas qu'il y ait une bonne ou mauvaise option quant au secteur économique du partenaire choisi.

Par ailleurs, en traitant de ToT, la plupart des personnes qui ont participé à l'enquête de ce travail disent qu'une alliance entre non-concurrents contribue plus au succès du Transfert de Technologie que le contraire. Une autre donnée importante apportée par les spécialistes est le fait que ce facteur est considéré comme celui moins important pour la réussite d'un ToT.

b) Facteurs Externes

b.1) L'intervention étatique

Comme les programmes de ToT étudiés impliquent la participation des mêmes Etats (le Brésil et la France), le niveau intervention serait censé être le même. Cependant, ce facteur semble avoir plus d'influence dans le PROSUB, où l'intervention du gouvernement brésilien est considéré très élevée, possiblement en raison du « Golden Share » détenu par la Marine du Brésil qui lui permet d'influencer les prises de décision dans l'alliance entre la DCNS et l'ODEBRECHT.

b.2) La demande et le marché final

Considérée comme la variable la plus importante pour la réussite d'un partenariat, le marché final pour le produit, c'est-à-dire le nombre de clients envisagé, doit toujours être pris en compte afin que le Transfert de Technologie soit pérenne.

La croissance de la demande brésilienne et internationale pour des hélicoptères semble favoriser le partenariat entre l'HELIBRAS et l'AIRBUS puisque cela permettra la continuité du développement des nouveaux produits.

En revanche, le marché pour les sous-marins brésiliens ne paraît pas aussi élevé que celui des hélicoptères. En réalité, dans le cadre du PROSUB, il n'est pas prévu la construction d'aucun moyen après les 4 Scorpènes. Et le SNA n'est plus qu'un projet en développement. Ainsi, prenant en compte le facteur du marché final, la pérennité du ToT du programme PROSUB est douteuse. Cependant, dans les années à venir, un partenariat avec la France pour le développement d'un nouveau sous-marin pourrait augmenter la demande.

b.3) Le réseau (« Networking ») à travers lequel se relie les divers acteurs du ToT

Il s'agit des liens des entreprises partenaires avec les acteurs qui sont hors le système. Les personnes qui ont répondu à l'enquête de ce travail estiment que ce facteur influence le résultat d'un Transfert de Technologie.

Les programmes PROSUB et H-XBR ont bien pris en compte ce facteur, réalisant des échanges de personnel entre le Brésil et la France. Par exemple, la Marine du Brésil a établi une unité en France où travaille une dizaine de militaires afin de faciliter des contacts personnels pour accompagner plus facilement le déroulement du programme.

b.4) L'implication des communautés de R&D

Afin qu'un Transfert de Technologie soit pérenne, il faut avoir de dépôts de connaissance qui seront responsables de la transmission continue du savoir-faire.

Dans le cadre du H-XBR, la participation de l'institut ITA et de l'université UNIFEI permet la formation des employeurs qui travailleront dans l'HELIBRAS et dans les entreprises qui participent à sa chaîne de fournisseurs. Au-delà de perpétuer le ToT, ces entités d'éducation permettent encore l'actualisation des professionnels du secteur aéronautique.

Par contre, la Marine du Brésil a préféré maintenir la connaissance acquise dans la propre institution, avec une implication limitée des universités ou d'autres institutions d'enseignement. Ce choix de la Marine n'est pas totalement gênant puisque les Forces Armées sont des organisations pérennes d'un pays. Alors, la Marine sera un dépôt crédible pour la perpétuité du ToT.

Cependant, dans le cas où le marché est faible, le manque de demande pour un produit peut nuire la continuité de la transmission d'une connaissance, jusqu'au moment où les personnels qui ont participé du programme PROSUB arrivent à l'âge de retraite.

b.5) Le maintien des compromis politiques

Ce facteur est considérablement important pour les partenariats de longue durée, où probablement aura lieu un changement du gouvernement. Cependant, les enquêtes conduites pendant l'élaboration de ce travail montrent que cette variable n'est pas considérée tellement importante pour la réussite d'un ToT.

Ici, à nouveau, les deux programmes sont affectés de la même façon et ils ont subi les effets de la chute du PIB brésilien à partir de 2015, fait qui a obligé l'État à renégocier le financement des programmes. Bien que cet éloignement des paiements ne semble pas affecter le processus de ToT à courte terme, une prolongation excessive des programmes peut réduire les chances de réussite du Transfert de Technologie.

PARCERIAS DE TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA: ESTUDO DE CASO BRASILEIRO DOS FATORES QUE LEVAM AO ÊXITO OU AO FRACASSO

Eugenio Campos Huguenin¹

RESUMO

Para construir sua Base Industrial de Defesa, o Brasil necessita apoiar o setor nacional de equipamentos de defesa a se tornar independente em relação às tecnologias vitais para a defesa. Devido a essa necessidade, o governo brasileiro considera na Transferência de Tecnologia uma possibilidade para que suas forças armadas sejam mais independentes das aquisições de equipamentos de defesa no mercado internacional de armas. Para isso, o governo brasileiro estabeleceu várias parcerias com empresas estrangeiras visando desenvolver capacidades tecnológicas no Brasil. Embora os resultados desses programas ainda sejam desconhecidos, existem alguns fatores que os especialistas consideram essenciais para uma transferência de tecnologia bem sucedida. Assim, este trabalho tem duas intenções, o primeiro é listar os principais fatores (internos e externos) que são considerados pelos especialistas como essenciais para uma parceria bem sucedida de ToT. A segunda intenção deste trabalho é verificar se os fatores mencionados acima são normalmente levados em consideração pelos parceiros que participam de uma transferência de tecnologia, principalmente em parcerias franco-brasileiras. Para isso, serão analisados dois programas: o PROSUB, que envolve a construção de um S(N) brasileiro, e o H-XBR, que envolve o desenvolvimento de um helicóptero brasileiro.

Palavra-chave: Base Industrial de Defesa. Transferência de Tecnologia. PROSUB. H-XBR. Parcerias de sucesso. Brasil.

BIBLIOGRAPHIE

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. Base Industrial de Defesa. Brasília, DF, 2010.

APRESENTA a empresa Helibras como responsável pela montagem, venda e pós-venda de aeronaves do Grupo Airbus Helicopters. Helibras, [c2016]. Disponível em: <http://www.helibras.com.br/a-helibras_a-empresa.php>. Acesso em: 26 jul. 2013.

BERTELS, H. M.; KOEN, P. A. Business model innovation: innovation outside the core. In: KAHN, Kenneth B. (Ed.). The PDMA Handbook of new product development. 3.ed. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, 2013. p. 68-81.

BRASIL. Decreto N° 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1 jul. 2005.

BRASIL. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 dez. 2008.

BRASIL. Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012. Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa; altera a Lei no 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 mar. 2012. Edição Extra.

BRASIL. Ministério da Defesa. Programa de Desenvolvimento de Submarinos. Programa de Desenvolvimento de Submarinos: transferência de tecnologia. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<https://www1.mar.mil.br/prosub/transferencia-tecnologia-convencional>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

BUGLIARELLO, G. Technology Transfer: a paradigm. BUGLIARELLO, Dans G.; PAK, N. K.; ALFEROV, I. Z.; MOORE, H. J. East-West Technology Transfer. Ankara: Kluwer Academic Publishers, 1996. P.1-24.

CORRÊA, J. A. L'Industrie de Défense. São Paulo: FIESP, 22 maio 2013. Présentation réalisée pendant voyage d'études du Cours de État-Major

des Officiers Supérieurs (C-EMOS).

DEFESA receberá investimento de R\$ 14,5 bilhões do PAC2. PAC, Brasília, DF, 9 set. 2013. Seção Notícias. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/noticia/2adcb84c>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

DUBIEL, A., ERNST, H. Success Factors of New Product Development for Emerging Markets. In: KAHN, Kenneth B. (Ed.). *The PDMA Handbook of new product development*. 3.ed. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, 2013. p. 100-114.

GONZALEZ, R. Rafael Gonzalez: inédito. [S.l.], 4 fev. 2016. Entrevista concedida ao E. C. Huguenin.

HAINES, S. Post-Launch Product Management. In: KAHN, Kenneth B. (Ed.). *The PDMA Handbook of new product development*. 3.ed. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, 2013. p. 506.

HELIBRAS entrega primeiro EC725 produzido no Brasi. Helibras, 3 jun. 2014. Disponível em: <<https://www.helibras.com.br/noticias/helibras-entrega-primeiro-ec725-produzido-no-brasil/>>. Acesso em: . 26 abr. 2016.

IKONICOFF, Moises. Le transfert de technologie et les conditions de l'industrialisation dans le Tiers-Monde. *L'Homme et la Société*, v. 33, n. 1, p. 63-71, 1974.

JAMMES, R. Directeur de l'opération export sous-marins Brésil de la DGA. E. C. HUGUENIN, Intervieweur, 12 fev. 2016.

JEUGE-MAYNART, Isabelle (Ed.). *Dictionnaires de français: LAROUSSE*. Paris, FR, [200-?]. Disponível em: <larousse.fr/dictionnaires/francais>. Acesso em: 13 jan. 2016.

KAHN, Dans B.K. (Ed.). *New product development glossary: the PDMA handbook*. 3. ed. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, 2013.

LESTIENNE, R. Brésil: perspectives scientifiques et technologiques. *Futuribles: Analyse et prospective*, sept. 2006.

MEYER, J. B. *Experts en missions: les coulisses d'un transfert de technologie*. Paris: Éditions Karthala et Orstom, 1997.

MOURA, Fabiola. Cortes do orçamento ameaçam submarino nuclear da Odebrecht. *EXAME*, 12 fev. 2016. Disponível em: <<http://exame.abril>>.

com.br/economia/noticias/cortes-do-orcamento-ameacam-submarino-da-odebrecht>. Acesso em: 25 abr. 2016.

ODEBRECHT Defesa e Tecnologia. Odebrecht, [c2014]. Seção Nossos Negócios. Disponível em: <<http://odebrecht.com/pt-br/negocios/nossos-negocios/defesa-e-tecnologia>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

OLINGO, Y. *Necessité de recherche d'un développement en coopération dans l'industrie navale européenne*. Paris, France, 2007.

PAK, N. K. Introduction. In: BUGLIARELLO, G.; PAK, N. K.; ALFEROV, Z. I.; MOORE, J. H. *East-West technology transfer: new perspectives and human resources*. Ankara, Turkey: Kluwer Academic Publishers, 1996. p. ix-xviii.

ROXO, S. HELIBRAS: l'Industrie nationale de défense. São Paulo: Comando do 8º Distrito Naval, 22 maio 2013. Présentation réalisée pendant voyage d'études du Cours de État-Major des Officiers Supérieurs C-EMOS.

SPESE, P. L. *The Art & Science of Technology Transfer*. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, 2006.

Recebido em: 05/06/2017

Aceito em: 22/08/2017

DEFESA E DESENVOLVIMENTO NO GOVERNO LULA: UMA CONVERGÊNCIA POSSÍVEL?

Patricia Capelini Borelli¹
Alcides Eduardo dos Reis Peron²

RESUMO

O debate e as políticas relacionadas à Defesa Nacional ganharam considerável espaço na agenda política do governo Lula da Silva (2003-2010), especialmente em seu segundo mandato. Grande parte das iniciativas nessa área foi justificada a partir de discursos que buscavam associar a política de Defesa ao desenvolvimento econômico nacional, enfatizando os efeitos econômicos e sociais positivos dos investimentos em Defesa Nacional. Nessa lógica, diversas questões passaram e tem passado em branco, sem um esclarecimento adequado sobre como os resultados esperados serão ou podem ser alcançados. A partir disso, o presente capítulo tem como objetivo maior refletir sobre a maneira pela qual a política de Defesa tem sido pensada e formulada no país. Enquanto objetivo específico, buscaremos analisar a tentativa de associação entre Defesa e desenvolvimento, elemento tão presente nos discursos dos principais atores relacionados à área. Nota-se que esses discursos não são inéditos na história política do Brasil, no entanto, buscamos entender os motivos de seu retorno na segunda metade dos anos 2000.

Palavras-chave: Defesa Nacional. Política de Defesa. Desenvolvimento.

¹ Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), São Paulo - SP, Brasil. pati.borelli@gmail.com

² Universidade Anhembi Morumbi, São Paulo - SP, Brasil. dudperon@gmail.com

INTRODUÇÃO

O presente artigo é fruto de uma inquietação sobre o modo pelo qual a política de Defesa tem sido pensada e formulada no Brasil. Buscamos compreender a tentativa de associação entre defesa nacional e desenvolvimento econômico, um elemento bastante presente nos documentos oficiais e nos discursos dos principais atores relacionados a esse setor, principalmente a partir de meados dos anos 2000. O foco será sobre o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). Foi nesse período que uma série de iniciativas no setor da Defesa passou a ganhar força e espaço na agenda política do país, sendo grande parte delas justificadas pela ideia que vincula o desenvolvimento econômico a essa área.

Nota-se que esse tipo de discurso não é inédito. D'Araújo (2010, p. 54), por exemplo, aponta que o pensamento no meio militar de que “a soberania e a modernização seriam conquistadas com desenvolvimento econômico e com tecnologia” influenciou grande parte do projeto de industrialização brasileiro desde a década de 1920, sobretudo durante a ditadura civil-militar (1964-1985). Vale também lembrar o binômio “Segurança e Desenvolvimento” que orientou grande parte das políticas dos “governos militares” no Brasil. Entre 1970 e 1980, a indústria brasileira de materiais de defesa teve o seu momento de auge. Dentro do projeto “Brasil Potência”, o setor foi incluído na política econômica vigente a fim de promover a capacitação em novas tecnologias, via a dinamização da indústria de materiais de defesa. A dinamização ocorreria pela criação de novas empresas – estatais ou de capital misto – e pela reestruturação das, reestruturando as empresas já existentes. O projeto foi interrompido com a crise econômica ao final dos anos 1980 e os recursos dirigidos ao setor foram restringidos na década seguinte com a implementação do projeto neoliberal no país (FERREIRA; SARTI, 2011, p. 8-9, 18-20).

Questionamos, portanto, os motivos e o modo pelo qual um discurso semelhante voltou a ganhar espaço na agenda política brasileira a partir dos anos 2000, principalmente com a publicação da primeira versão da Estratégia Nacional de Defesa (END) no ano de 2008. Nesse contexto, buscamos debater neste trabalho, os argumentos que sustentam essa proposta de vínculo entre defesa e desenvolvimento, e como setores das Forças Armadas, do governo, do empresariado nacional, jornalistas e acadêmicos contribuíram para reacender esse debate.

O artigo se divide em quatro partes: inicialmente, apresentaremos os principais aspectos do governo Lula, com maior ênfase nas políticas para o âmbito econômico e social; em um segundo momento, nos concentraremos em analisar a política de defesa desse período e o modo como ela foi articulada com o projeto de desenvolvimento econômico do governo em questão. Buscamos explorar a ideia por trás do trinômio defesa-inovação-desenvolvimento, que sustentaria essa vinculação, e apontar para algumas fragilidades desse pensamento no caso brasileiro. Posteriormente, observamos que esse discurso é conveniente para interesses particulares de alguns setores da sociedade, que acabam reforçando a necessidade desse vínculo.

O GOVERNO LULA: ASPECTOS GERAIS

O governo Lula é, em geral, alvo de muitas controvérsias, uma vez que o período é marcado por dinâmicas de rupturas e continuidades. O presidente foi cofundador do Partido dos Trabalhadores (PT) – tradicionalmente de oposição –, pelo qual tentava as eleições desde 1989. A sua vitória nas urnas no final de 2002 pode ser compreendida como uma reação frente ao modelo neoliberal adotado por seus antecessores, sobretudo com Fernando Collor (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que resultou em taxas crescentes de desemprego, crise cambial e inflação; mas também pela suavização e pragmatismo dos discursos e das propostas por parte do PT – que antes falavam em rupturas, em um tom mais radical e, a partir dos anos 2000, passaram a falar em mudanças e conciliação.

É possível dizer que a mudança no tom dos discursos do candidato Lula ajudou a atenuar a desconfiança em relação às suas propostas por parte do empresariado e do mercado financeiro. De acordo com Rubens Sawaya (2014, p. 141), a posição do novo governo foi de não enfrentamento em relação aos blocos de poder, ou seja, a não interferência em contratos previamente estabelecidos, a responsabilidade fiscal, as metas de inflação e a continuidade do câmbio flutuante. Concomitantemente, enfatizavam as propostas de retomada do crescimento econômico via desenvolvimento econômico e social, por meio de um “plano nacional de planejamento estratégico” de incentivo à produção, sem ignorar a necessidade de inclusão social e, com isso, propunham uma aliança entre trabalhadores e empresários.

A análise dos principais indicadores macroeconômicos e sociais aponta para um cenário nacional de fato positivo entre os

anos de 2003 e 2010, ainda que não excepcional. Nesse período, o PIB cresceu a taxa média de 4% ao ano, inclusive durante o período de crise que abalou o sistema econômico-financeiro mundial a partir de 2008 (GIAMBIAGI et al. 2011, p. 247-257). Esse desempenho pode ser interpretado por alguns fatores-chave, como: a atuação da China no comércio internacional; o incentivo ao crédito; e as políticas de transferência de renda. Entretanto, não é possível ignorar nesse processo a dinâmica de conciliação de interesses carregada pelo governo – mas, principalmente, pela figura do presidente Lula – ao longo de todo o mandato.

Nos primeiros anos de governo, a estabilização macroeconômica tomou conta da maior parte da agenda política nacional. Fazia-se necessário acalmar as incertezas dos agentes econômicos que viam com aversão à chegada de Lula à Presidência. Para tanto, uma série de medidas contracionistas foram anunciadas, visando: o combate à pressão inflacionária via elevação da taxa básica de juros; uma meta mais restritiva de superávit primário; e, para isso, corte nos gastos públicos (GIAMBIAGI, 2011, p. 206-207). A permanência desses preceitos ao longo dos oito anos – ainda que em maior ou menor grau – colabora para a interpretação do governo Lula como um governo de “continuidades”.

No entanto, a conjuntura internacional mais favorável a partir de meados dos anos 2000 foi de extrema importância ao permitir maior flexibilização dessa política macroeconômica. Nesse ponto, destaca-se o papel da China como principal polo importador das *commodities* brasileiras. As elevadas taxas de juros contribuíram igualmente para a grande entrada de divisas no país, ainda que voltados para investimentos não produtivos. O bom desempenho no comércio internacional e aumento no nível de reservas internacionais permitiu maior margem de manobra para o governo para voltar maior atenção para políticas sociais e para a questão do desenvolvimento. Políticas de incentivo ao crédito, ao consumo, ao investimento e à redistribuição de renda foram ampliadas, mas sem que, em contrapartida, fossem abandonadas as metas de inflação e as elevadas taxas de juros.

Não obstante, André Singer (2012) sugere que o governo Lula trabalhou em cima da fórmula “ordem e mudança”, enquanto Sawaya (2014, p. 141, grifo nosso) complementa que o governo do PT foi de “*composição* entre blocos de poder”. O presidente foi capaz de promover uma conciliação de interesses tradicionalmente conflitantes entre bancos,

trabalhadores, capital privado nacional e internacional, articulando-os em nome de grandes projetos nacionais – como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) –, os quais, inclusive, tiveram importante papel em garantir o crescimento econômico após 2008 quando o quadro internacional favorável foi consideravelmente revertido (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007; MAGALHÃES, 2010; SAWAYA, 2014).

Essa dinâmica permitiu maior abertura para estimular o interesse político e o direcionamento de investimentos em setores que, tradicionalmente, não são priorizados, articulando-os por meio de discursos que enfatizam o compromisso com a questão social e a promoção do desenvolvimento. Não apenas o governo nesse período, mas os principais historiadores econômicos, como Caio Prado Júnior, Celso Furtado, dentre outros, tendem a compreender desenvolvimento econômico enquanto um processo histórico particular dos Estado-nação capitalistas, marcado pelo aumento da produtividade renda por habitante, melhoria das condições de vida, em concomitante com um processo de acumulação de capital e incorporação do progresso técnico – o que potencialmente promoveria transformações nos três níveis sociais: estrutural, institucional e cultural. Esse procedimento manifestar-se-ia como uma dinâmica auto-sustentável quando iniciado, uma vez que os mecanismos de mercado tenderiam a estimular o aumento do estoque de capital e de conhecimento técnico, no entanto sabe-se que ele pode variar de nação para nação, e mesmo regionalmente (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 01-08).

Ainda, a noção de desenvolvimento econômico assumida pelo governo Lula é um reflexo direto das perspectivas “cepalinas” concebidas a partir e ao longo das décadas de 1950 e 1960, marcada fundamentalmente por um diagnóstico de depreciação relativa dos termos de troca entre centro e periferia, por conta da excessiva acumulação do primeiro de capital, progresso técnico, e instrumentos militares. Nesse sentido, os processos industrializadores se confundiriam com procedimentos de desenvolvimento, em primeiro lugar, por estimularem um processo de endogenização do progresso tecnológico – reduzindo a dependência dos países centrais – e autonomia da acumulação de capital, em segundo lugar, por permitirem a transição de mão de obra agrícola para a operária, incorporando melhoria do padrão de acumulação e de vida das classes médias e urbanas (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 10). Assim, refletindo a posição autonomista do partido, as propostas sobre independência tecnológica, inserção nacional soberana e desenvolvimento pautado na

autonomia nacional, passaram a amarrar as justificativas para as políticas e iniciativas desse governo nos mais diversos setores. É por essa perspectiva que buscamos compreender a maior atenção direcionada para a área da Defesa Nacional nesse período.

Fazendo analogia com a ideia desenvolvida pelo economista Paul A. Samuelson para explicar os limites de possibilidade tecnológica da produção de uma economia, questionamos se o governo Lula não se encaixaria em um modelo de *guns and butter*. A proposta original – *guns or butter* – é uma simplificação utilizada para explicar o conceito de *trade off*, trabalhando as fronteiras de possibilidade de produção destinada aos setores civil, voltado para o consumo (manteiga) e militar (armas). O autor aponta que uma vez que os recursos – financeiros e tecnológicos – disponíveis em uma economia são limitados, para ampliar a produção manteiga é necessário restringir a produção de armas, e vice-versa (SAMUELSON; NORDHAUS, 2010, p. 13). Ao inserir os projetos para a área da Defesa no plano para o desenvolvimento econômico e para a questão social, a política de Defesa proposta pelo governo Lula parece afrontar a proposta de opção de alocação proposta por Samuelson, permitindo uma interpretação de complementaridade entre as duas esferas no sentido de *guns and butter*.

Essa vinculação entre defesa e desenvolvimento não é algo inédito na história. Esse processo foi determinante para a construção do discurso de amparo ao Complexo Militar Industrial (CMI) estadunidense no pós-Segunda Guerra. Em geral, ele se manifestava como um discurso econômico de produção de externalidades positivas a partir do gasto militar, como geração de emprego, aumento das exportações e, principalmente, de transbordamentos tecnológicos do setor militar para o setor civil, o denominado *Spin-off*. O *Spin-off* seria a transferência para as indústrias civis dos desenvolvimentos tecnológicos, ou inovações, obtidos na indústria militar nos períodos de paz apenas em situações em que a Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) industrial tenha sido, por várias décadas, pesadamente influenciada pelos militares (TREBILCOCK, 1969, p. 475-6). Observa-se que a ideia de *Spin-off* se fortaleceu com o surgimento do CMI, sendo sustentada por muito tempo como argumento para o alto gasto militar em P&D, nos EUA. Isso pode ser compreendido dentro do contexto da corrida armamentista da Guerra Fria, que evoluiu de uma busca por aumento de poder de destruição, para uma constante busca por uma liderança científico-tecnológica (KALDOR, 1982).

Desenvolveu-se, assim, uma racionalidade em torno da ideia do *Spin-off* que foi sustentada por muito tempo, quando passou a surgir trabalhos

que contestam o suposto de naturalidade do fenômeno, ou seja, de que ele ocorreria de forma automática na economia. Esse questionamento chega ao seu auge em meados dos anos 1980, quando os resultados do excessivo gasto militar nos EUA não se traduziram em benefícios econômicos de modo geral para o país.

No Brasil, essa vinculação entre defesa e desenvolvimento assumirá características particulares. Buscamos compreender melhor essa questão analisando as propostas de articulação entre a política de Defesa e as políticas voltadas para o desenvolvimento produtivo ao longo do governo Lula.

DEFESA E DESENVOLVIMENTO

A política de defesa do governo Lula é marcada por altos e baixos: se, num primeiro momento, sucessivas crises e incidentes provocaram a queda de três ministros num período de quatro anos, após 2007 o setor parece ter ganhado maior consistência que, inclusive, estimulou reformas e importantes iniciativas para a área. Observaremos que muito do que foi feito no âmbito da defesa nesse período teve como justificativa a tentativa de vincular o setor como importante componente do desenvolvimento econômico. Com isso em mente, pretendemos nesta seção expor os principais aspectos da política de defesa do governo Lula e explorar como ganharam força os argumentos e interesses que sustentam a ideia do trinômio defesa-inovação-desenvolvimento. Buscamos encaminhar o debate para a compreensão do por que e como a tentativa de vínculo entre defesa e desenvolvimento volta a ganhar espaço na agenda política nacional nesse período.

Em linhas gerais, entre 2003 e 2007, as relações entre as Forças Armadas e os representantes da pasta da defesa foram (ou continuaram) marcadas por uma série de descompassos. Isso pode ser interpretado tanto pelo – ainda – excessivo grau de autonomia dos militares em questões políticas relacionadas à Defesa, como pelo desinteresse da sociedade civil e, conseqüentemente, despreparo dos representantes políticos em lidar com os assuntos concernentes às Forças Armadas (MARTINS FILHO, 2010; SAINT-PIERRE, 2010; ZAVERUCHA, 2005). Dentre os pontos de atrito entre os militares e os representantes da pasta, destacou-se o reajuste salarial dos militares e a demanda por reequipamento e modernização das Forças Armadas, o que se desenrolavam desde os governos anteriores.

No Programa de Governo apresentado em 2002, o PT sinalizava maior abertura para lidar com essas questões. Constava, entre as propostas,

discutir o papel a ser desempenhado pelos militares na sociedade e definir uma orientação para reequipar as Forças articulando com o redesenho da política de defesa nacional (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 5). No entanto, as dificuldades no campo econômico e social, direcionaram a atenção do governo para questões consideradas de maior urgência, como a contenção da inflação e do desemprego, o combate à fome e estabilização das contas nacionais.

Isso não implica dizer, no entanto, que não houve iniciativas importantes no período entre 2003 e 2007. Grande parte dessas iniciativas resultou dos esforços por parte primeiro ministro da defesa do governo Lula – o diplomata José Viegas Filho –, sendo que muitas de suas propostas foram posteriormente retomadas e desenvolvidas pelos ministros que o sucederam: o vice-presidente José Alencar, o ex-governador da Bahia, Waldir Pires, e o ex-presidente do Supremo Tribunal Federal, Nelson Jobim. A atualização do documento Política de Defesa Nacional (PDN) é um exemplo disso. Publicado no ano de 2005, já sob a gestão Alencar, o documento resulta do ciclo de debates promovido pelo ministro Viegas entre 2003 e 2005 para revisar a primeira versão do documento (de 1996), e reflete muito o pensamento do diplomata para a área (SAINT-PIERRE; WINAND, 2010, p. 16).

A própria proposta de promover um ciclo de debates constitui um fator importante, visto que foram poucas as vezes que civis – representantes do meio acadêmico, políticos e empresários – e militares sentaram para discutir conjuntamente os rumos da defesa nacional no país. Não obstante, Nelson Jobim (2010), o quarto representante da pasta do governo Lula, caracteriza a gestão Viegas como um momento de *reformismo*, ainda que *moderado*. O *moderado* pode ser interpretado mais pela falta de respaldo político – principalmente presidencial – para o ministro Viegas poder avançar na agenda de reformas e garantir a posição de autoridade frente às Forças Armadas, do que pelo baixo esforço do próprio diplomata (MARTINS FILHO, 2010, p. 300).

As reformas e iniciativas mais significativas, no entanto, deram-se após a nomeação de Jobim para a pasta. Jobim foi considerado o primeiro nome de peso a assumir a Defesa desde a criação do ministério, no sentido de ser um grande articulador político. A gestão Jobim inicia com um objetivo bastante específico: solucionar a crise da aviação civil, que desencadeou uma crise no setor militar.

É possível dizer que essa crise forçou o direcionamento de maior atenção política para as questões de defesa, ainda que de modo indireto.

Inclusive, isso pode ser considerado como um fator explicativo para entender a nomeação de uma figura política forte como Jobim para a pasta. A impressão que fica é que a defesa nacional passou a ter mais força e legitimidade na agenda político a partir de então, contando também com maior respaldo por parte do presidente Lula. Dessa maneira, uma vez solucionada a questão da crise aérea, foi possível levar à frente uma série de reformas e iniciativas com o objetivo de reestruturar o setor de defesa do país. É importante ter em mente que propostas semelhantes já constavam na PDN formulada em 2005, mas que não foram levadas a diante talvez pela conjuntura política desfavorável da época.

O marco inicial no sentido de uma reestruturação se deu com a publicação da primeira versão da Estratégia Nacional de Defesa, em 2008, que foi reforçada com a chamada Lei da Nova Defesa, em 2010, e a proposta de elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional, cuja primeira versão foi publicada em 2012, já no governo de Dilma Rousseff. O diagnóstico feito pelos idealizadores desses projetos para justificar a reestruturação foi de que as capacidades militares brasileiras estavam muito aquém do necessário para garantir a defesa de um país da proporção – geográfica, econômica e política – do Brasil, sendo necessária a atualização do pensamento e da capacidade material na área de defesa e segurança. A noção de segurança desenvolvida nesse processo ampliou a percepção acerca da necessidade de modernização e reestruturação das capacidades militares. E os documentos publicados refletiram, portanto, a consolidação dessa visão como uma política pública, já articulada com os demais setores do Estado para contribuir com o objetivo de gerar desenvolvimento e autonomia nacional, conforme estabelecido pelas propostas do PT.

Em linhas gerais, partiu-se da ideia de que a modernização dos meios militares poderia ter um papel bastante estratégico: tanto em termos de defesa nacional – dado que frente a um cenário incerto e adverso, o país deve estar preparado para lidar com mais diferentes tipos de ameaça, o que demanda uma atualização constante dos meios e dos instrumentos necessários às Forças Armadas; como em termos de desenvolvimento econômico – já que para estar preparado para a defesa, o setor demanda bens de alta tecnologia e constante inovação tecnológica – e, conseqüentemente, mão de obra qualificada –, o que serviria como incentivo para o progresso técnico, o que poderia ser escoado também para outros setores produtivos (a partir das chamadas tecnologias de uso

dual). Esse tipo de argumentação é encontrado já na PDN de 2005. De acordo com o documento,

4.13 A persistência de entraves à paz mundial requer a atualização permanente e o reaparelhamento progressivo das nossas Forças Armadas, com ênfase no desenvolvimento da indústria de defesa, visando à redução da dependência tecnológica e à superação das restrições unilaterais de acesso a tecnologias sensíveis (BRASIL, 2005a).

Sendo assim,

6.9 O fortalecimento da capacitação do País no campo da defesa é essencial e deve ser obtido com o envolvimento permanente dos setores governamental, industrial e acadêmico, voltados à produção científica e tecnológica e para a inovação. O desenvolvimento da indústria de defesa, incluindo o domínio de tecnologias de uso dual, é fundamental para alcançar o abastecimento seguro e previsível de materiais e serviços de defesa (BRASIL, 2005a).

Sumariamente, o argumento se insere na proposta de promoção da autonomia nacional já que, via a revitalização da indústria nacional de defesa, seria possível reduzir a dependência tecnológica em relação aos países centrais, reduzindo o risco de uma eventual restrição a tecnologias consideradas sensíveis. Ao mesmo tempo, contribuiria com o objetivo de promoção do desenvolvimento, já que a revitalização exigiria maior integração entre setores do governo, a indústria em geral e a academia, a fim de estimular a capacitação tecnológica no país ao ponto de se produzir tecnologias de modo autônomo (PERON, 2011, p. 14).

Haveria, assim, uma conexão entre defesa, inovação e desenvolvimento, cujo vínculo converge em um ponto específico: a revitalização da indústria de materiais de defesa. Não obstante, uma política industrial foi pensada especialmente para o setor militar. A Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID), aprovada também em 2005, pode ser compreendida como um esforço por parte do governo federal em incentivar o diálogo e interação entre a defesa nacional e outros setores envolvidos no objetivo de fortalecimento da chamada Base Industrial de Defesa. Dentre eles, destacamos o setor de pesquisa, ciência e tecnologia.

O documento estabelece um entendimento comum acerca de conceitos como Base Industrial de Defesa e os chamados produtos estratégicos de defesa. Em nome do reaparelhamento das Forças Armadas, a PNID proporciona incentivos à reestruturação da indústria brasileira de materiais de defesa, dentre eles: a redução da carga tributária sobre as empresas que compõem a BID; a diminuição progressiva da dependência externa por meio de incentivos à produção local; a melhoria na qualidade tecnológica dos produtos de Defesa; e a melhoria na capacidade de mobilização da BID (BRASIL, 2005b).

Não obstante, o presidente Lula, ainda em 2007, no momento em que anuncia a criação de um grupo para a formulação da END, aponta a necessidade de construção de um “PAC das Forças Armadas, um PAC da defesa”, fazendo um paralelo com o Programa de Aceleração do Crescimento, que direcionou um nível considerado de investimentos para a área de transportes, energia, habitação e saneamento. Ali, o presidente já estreitava o vínculo entre o setor da defesa e o compromisso do desenvolvimento e crescimento econômico. Esse o objetivo é reforçado pelo ministro Jobim que assume a proposta de integrar o projeto de defesa nacional com o projeto de desenvolvimento (MONTEIRO, 2007).

Ainda que não cite nenhuma vez a PDN, a END expõe e reforça um argumento semelhante, mas a partir de um tom mais assertivo. O documento de 2008 é bastante enfático ao ressaltar a relação entre defesa nacional, ciência e tecnologia, inovação e desenvolvimento, além de articular essa dinâmica ao objetivo de maior protagonismo internacional do Brasil, como uma nação soberana. Sobre esse aspecto ressaltamos o seguinte trecho:

Estratégia nacional de defesa é inseparável de estratégia nacional de desenvolvimento. Esta motiva aquela. Aquela fornece escudo para esta. Cada uma reforça as razões da outra. Em ambas, se desperta para a nacionalidade e constrói-se a Nação. Defendido, o Brasil terá como dizer não, quando tiver que dizer não. Terá capacidade para construir seu próprio modelo de desenvolvimento (BRASIL, 2008).

Não obstante, a reorganização da indústria de materiais de defesa é incluída no documento como um dos principais eixos norteadores da proposta de reestruturação da defesa nacional. Segundo o próprio ministro Jobim (2009),

A consolidação e o fortalecimento da indústria nacional de defesa são (...) essenciais tanto para consolidar a defesa brasileira e os valores institucionais da nossa democracia quanto para acelerar o desenvolvimento econômico e social brasileiro.

Como apontado, o principal objetivo da reorganização é a intenção de “fomentar o desenvolvimento de um complexo militar-universitário-empresarial capaz de atuar na fronteira de tecnologias que terão quase sempre utilidade dual, militar e civil” (BRASIL, 2008). Saint-Pierre (2010, p. 9) observa que, ainda que a END seja centrada na questão da Defesa, o documento se estende para abranger outros aspectos, como educação, economia, infraestrutura e ciência e tecnologia. Por esse caminho, é reforçada – assim como na PDN – a necessidade de articulação entre a defesa com outros setores-chaves para o desenvolvimento, como o meio acadêmico, empresarial e o setor de ciência e tecnologia para inovação.

Pela perspectiva apresentada nos documentos, a independência tecnológica passa a ser compreendida como um meio de superar as dificuldades, a lacuna entre as funções e os objetivos das Forças Armadas e os meios que essas dispõem para executá-los. Mais ainda, o setor, ao demandar concentração de esforços na área de ciência e tecnologia, serviria como ponto de partida para inovação e novas tecnologias que podem ser igualmente úteis para o setor civil. Como resume Carreiro da Silva (2015, p. 2015):

(...) todas as principais políticas que orientam o pensamento oficial da defesa nacional brasileira, o fomento à indústria nacional de defesa é visto como essencial para a defesa nacional, sendo inclusive um vetor de inovação tecnológica através do estabelecimento de tecnologias duais.

A indústria nacional de defesa seria, portanto, um fator-chave nessa dinâmica. Não obstante, o setor da indústria e empresários brasileiros passaram a direcionar maior atenção para a área da defesa ao longo dos anos do governo Lula, reforçando os argumentos expressos nos documentos oficiais. Conforme colocado por Rubens Barbosa, enquanto presidente do Conselho de Comércio Exterior da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP):

As grandes transformações por que passam a América do Sul e, em especial, o Brasil estão a exigir da sociedade, do governo e do setor privado uma nova atitude em relação ao desenvolvimento de uma indústria de material bélico autônoma e à altura dos desafios que o Brasil passou a enfrentar, com a perspectiva de um papel mais relevante no cenário mundial (BARBOSA, 2008, p. 3).

O estreitamento de laços entre o Brasil e os países vizinhos seria importante nesse processo, não somente na intenção de abrandar qualquer suspeita de corrida armamentista no continente, mas principalmente pelas possibilidades comerciais que se abririam a partir dessa maior integração. Ainda de acordo com Barbosa (2008, p. 3),

(...) o potencial é enorme. O fortalecimento da produção nacional não só poderá atender ao mercado interno, mas também ao sul-americano e de outras regiões em desenvolvimento. Além da fabricação de novos equipamentos, também o mercado de reposição poderia ser adequadamente explorado.

Argumento semelhante foi sustentado pelo empresário Marcelo Odebrecht (2010, p. 376), em ocasião do seminário “Segurança Internacional: perspectivas brasileiras”, cujas exposições deram origem a uma publicação com o mesmo nome:

O Brasil, líder regional incontestável da América do Sul, pode comandar a criação de um ‘parque tecnológico’ para a sua indústria de defesa e fazer nascer um ‘cluster regional’, capaz de reunir os interesses dos nossos vizinhos. (...) A construção desse cluster de defesa na América do Sul, ainda que com o necessário envolvimento do empresariado, deve ser liderado pelo Estado brasileiro, levando-se em consideração, obrigatoriamente, os interesses geopolíticos do país.

É possível perceber o reflexo desse pensamento no modo como foi conduzida a construção do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) em 2008, no âmbito da União de Nações Sul-Americanas, uma vez que ficou

determinado como um dos objetivos específicos do Conselho a cooperação no âmbito da indústria de defesa entre os países membros (UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2008, p. 65-72). Vale notar que a criação do CDS estava prevista pela END e foi conduzida majoritariamente por um esforço do então ministro da defesa, Nelson Jobim.

Outro esforço em articular a defesa ao objetivo de desenvolvimento é a inclusão do chamado complexo da defesa como um dos programas mobilizadores em áreas estratégicas dentro do projeto de política industrial do governo Lula, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançado também em 2008. Ainda que anterior à END, o projeto vislumbra como um de seus objetivos: “recuperar e o incentivar o crescimento da base industrial instalada, ampliando o fornecimento para as Forças Armadas brasileiras e exportações” (BRASIL, 2016). Os instrumentos para a execução desse objetivo ampliam a participação de outros órgãos e setores na esfera da defesa, como o Ministério da Ciência e Tecnologia, o Ministério da Educação, o Banco Nacional de Desenvolvimento, o SEBRAE, entre outros (BRASIL, 2016).

Nesse sentido, grandes projetos estratégicos foram retomados no período – como o programa FX-2 e o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub) – e podem ser compreendidos como uma tentativa de materializar essa maior articulação entre defesa, inovação e desenvolvimento por meio dos efeitos multiplicadores que os investimentos no setor militar poderiam ocasionar em pesquisa, ciência e tecnologia. Nota-se que muitos dos projetos propostos no período, em especial esses dois supracitados, não são inéditos e nem foram criados a partir da END. São programas antigos, mas que adquirem um novo significado – em um novo momento – a partir desse documento, já que passam a se alinhar com a proposta de desenvolvimento do governo Lula e com os interesses dos setores militar e empresarial.

É por esse sentido que propomos pensar a política de defesa desse governo pela perspectiva do “guns and butter”. No limite, o que tem sido proposto é um modelo de maior participação do Estado como promotor e facilitador da reorganização e capacitação tecnológica da indústria via proteção e auxílio econômico para a produção de materiais de defesa de modo autônomo, com a expectativa de que seja estimulada uma dinâmica de inovação e progresso técnico no país, com o intuito de favorecer os demais setores produtivos (PERON, 2011, p.16; SAINT-PIERRE; WINAND, 2010, p. 18).

A FRAGILIDADE DO VÍNCULO E AS LIMITAÇÕES DO ARGUMENTO APRESENTADO

Embora o argumento utilizado para vincular defesa e desenvolvimento tenha sido reforçado por diversos representantes de diferentes setores – militares, acadêmicos e políticos –, julgamos ser importante questionar a viabilidade das propostas apresentadas, levando em consideração, principalmente, as condições econômicas e sociais do Brasil. Existem trabalhos que apontam para a fragilidade dessa argumentação em um país de industrialização tardia, com o Brasil. Dagnino (2010) e Peron (2011), por exemplo, demonstram que a ideia de desenvolvimento econômico via inovação tecnológica promovida pelo setor da defesa tem como base a experiência de países já desenvolvidos – que também já é questionada –, não sendo possível a simples importação de conceitos e pressupostos para impulsionar essa dinâmica no país.

Conforme colocado pelos autores, a revitalização da indústria de defesa exigiria um grande esforço de modernização – no sentido de torná-la mais competitiva internacionalmente, tecnologicamente atualizada, diversificada e com elevada dinâmica de inovação e de exportação – e os adeptos dessa ideia parecem não compreender as peculiaridades da economia brasileira, principalmente no que diz respeito à questão produtiva e a dinâmica de inovação no país. Mesmo no caso de transferência de tecnologia do exterior, os resultados que são esperados desse processo – como a melhora da produtividade, qualificação da mão de obra e geração de um impulso para a inovação e capacidade tecnológica – encontrariam dificuldades de se sustentar em um país de industrialização tardia, sem uma cultura ou projeto de investimento em ciência e tecnologia e altamente dependente de importação de bens de capital.

Discutindo especificamente a questão do *spin-off* e a produção de tecnologia de uso dual, Peron (2011, p. 114) nos provoca uma série de questionamentos sobre essa perspectiva.

Há uma base industrial com mão de obra qualificada e o mínimo de laboratórios realizando P&D disponíveis nesses países? Quem controla a produção de tecnologia nesses países, e há um livre acesso a informações e know-how nas tecnologias transferidas? Há uma capacidade de absorção dessas tecnologias e reprodução?

Nos documentos produzidos ao longo do governo Lula, assim como nos discursos dos principais atores envolvidos no campo da defesa, podemos identificar um tom de determinismo – ou racionalidade econômica – que explicaria o modo como o gasto no setor militar poderia angariar progresso técnico e desenvolvimento econômico. No entanto, não são apresentados maiores detalhes ou uma avaliação criteriosa de como esse processo deve ser incorporado no país, sobretudo considerando as dificuldades encontradas aqui no campo produtivo.

Ainda de acordo com Peron (2011, p. 132), a argumentação se coloca como uma espécie de fetiche que é apresentado ao público de maneira coerente, sendo omitidas “as peculiaridades da formação econômica tardia e da produção tecnológica defasada brasileira”. Não surpreende, portanto, que a END seja interpretada como um documento demasiado ambicioso e com dificuldades de implementação, quando considerada a realidade do país (LIMA, 2015, p. 202; ROCHA, 2011, p. 46). D’Araújo (2010, p. 57) apresenta uma interpretação semelhante. Especificamente sobre a END, a autora considera que “as ambições (...) entram em contradição com a pouca capacidade de investimento do Estado brasileiro e lhe dão, aliás, um caráter fantasioso, posto que o país está muito aquém das possibilidades de concretizá-las”.

Ademais, o país ainda depende muito de importação. Ainda que haja a transferência da tecnologia de armamentos – um dos pontos bastante enfatizados pelos documentos e discursos dos atores envolvidos no governo Lula –, persistem barreiras que impedem tanto a transferência total dessa tecnologia (patentes), como empecilhos domésticos no sentido de incorporar a inovação que foi importada para o processo produtivo no país. Dagnino (2010, p. 79) ainda aponta que, mesmo no auge da indústria brasileira de defesa – entre os anos 1970 e 1980 –, o Brasil não deixou de importar, já que a indústria local não produzia – ou não tinha capacidade para produzir – produtos de com a complexidade tecnológica necessária para as Forças Armadas.

Há ainda que se levar em consideração a estrutura e as características do mercado global de armamentos, consideravelmente distinto dos demais segmentos de mercado uma vez que os produtos em questão são carregados de tecnologias sensíveis, cuja comercialização pode ter impactos no âmbito político-estratégico. Nesse sentido, a produção nacional – sobretudo dessas tecnologias consideradas sensíveis – estaria suscetível a coerções internacionais, principalmente por parte

dos grandes produtores. Dagnino (2010, p. 55) chama atenção, assim, para o custo de oportunidade de pensar o desenvolvimento econômico pautado na produção de armas em vez de projetos alternativos, fora do campo militar. O trabalho de Duarte (2012) corrobora com esse entendimento, demonstrando historicamente que não é observado um vínculo causal entre inovação tecnológica militar e desenvolvimento econômico. Na perspectiva desse autor,

(...) a decisão pela modernização das forças armadas não deve ser sujeita a critérios de desenvolvimento econômico, bem como que iniciativas de ganho de produtividade ou inovação tecnológica do parque industrial civil brasileiro não devem obedecer a critérios e necessidades de organizações militares. Embora se reconheça que riqueza e segurança sejam objetivos nacionais de mútuo benefício de seus resultados (...), os seus respectivos processos de provimento são díspares e sujeitos a critérios e procedimentos específicos (DUARTE, 2012, p. 30).

Sendo assim, questionamos se os resultados esperados dos projetos de outras iniciativas na área da defesa durante o governo Lula não foram pensados e formulados em um momento de euforia, possibilitado principalmente por uma conjuntura econômica favorável e pela articulação de interesses entre os diversos atores atuantes nessa área. Por mais válido que tenha sido o esforço de direcionar uma atenção política maior ao âmbito da defesa, normalmente ocupado pelos militares, julgamos ser necessário considerar a possibilidade de uma revisão sobre os objetivos pensados para a área, sobretudo no sentido de garantir maior adequação à realidade e às necessidades do país.

ATORES, INTERESSES E A DEFESA NACIONAL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

A defesa nacional é, historicamente, um tema de baixa prioridade na agenda política do país e para a sociedade em geral. O Brasil não é diretamente ameaçado por fatores externos, poucas vezes participou em conflitos armados e nem está situado em uma zona de intenso conflito interestatal. Não obstante, persiste a maior percepção de ameaças no plano doméstico, que influenciam na orientação das nossas Forças Armadas para questões internas.

A intervenção militar na atividade política do país é outro fator que contribui para isso. Foi construída aqui uma relação civil-militar cuja principal característica é o distanciamento e a desconfiança entre as partes. Como consequência, a sociedade civil – o que inclui os representantes políticos – pouco se interessa ou compreende os assuntos que concernem à defesa nacional e às atividades militares que, por sua vez, ficaram praticamente restritos à instituição castrense. É o que Oliveira (2005, p. 80) chama de paradoxo da defesa nacional: dado o tamanho político e geográfico do Brasil, “faltam aos dirigentes políticos e à opinião pública o conhecimento e a valorização da Defesa Nacional, inclusive sobre fatores propriamente militares”. No plano político, em especial, esse aspecto é ainda mais grave uma vez que a área é tida como um setor de baixo retorno eleitoral. De acordo com esse mesmo autor: “Por não influenciar no prestígio e nos votos, a temática militar não suscita o interesse dos partidos, cuja atenção está concentrada em temas mais elevados e urgentes” (OLIVEIRA, 2005, p. 101). Como resultado, persiste o reduzido envolvimento e fiscalização por parte dos representantes eleitos sobre questões relacionadas ao tema.

Talvez seja possível afirmar que a crise da aviação civil e a conseqüente crise militar desempenharam um papel importante no sentido de demandar maior atenção política para a questão da defesa. Não obstante, foi nomeada para a pasta uma figura de postura pragmática e com elevada capacidade de articulação política, que contou com respaldo praticamente irrestrito da Presidência da República para comandar uma série de reformas no setor. As iniciativas que se desdobraram a partir de então, no entanto, não são suficientemente justificadas por esses fatores. Interpretamos a tentativa de vincular a defesa como setor estratégico para o desenvolvimento como possível explicação desse novo momento da defesa nacional, dado o compromisso do governo Lula com o objetivo de desenvolvimento econômico e social. Nessas circunstâncias, os projetos para a área ganharam maior visibilidade no campo político ao serem direcionados também para esse fim, como um elemento funcional para o desenvolvimento econômico.

Essa dinâmica foi reforçada por dois movimentos: a ampliação do espaço de participação de diversos atores em discussões e nos processos decisórios direcionados à área de defesa; mas, sobretudo, pela convergência entre os discursos de grupos centrais para o setor, principalmente entre as Forças Armadas e os representantes da indústria nacional de materiais de defesa, cujos interesses particulares casavam com essa proposta

e sustentavam o esforço de conciliar segurança, modernização dos instrumentos militares e desenvolvimento econômico. Nesse sentido, a observação de Peron (2011, p. 12) é bastante pertinente ao notar que

(...) ambos os documentos [PDN e END] carregam em suas diretrizes e nos conceitos de segurança e defesa a essência “estratégica” ao permitir a convergência dos interesses militares e civis ao aludir à necessidade da revitalização da indústria de defesa, e principalmente da criação de uma dinâmica própria para a promoção de novas tecnologias para o cumprimento dos objetivos de segurança (...)

Pelo lado das Forças Armadas, a conjuntura era favorável para reverter o quadro de descaso construído pelas autoridades políticas em relação ao setor militar desde a redemocratização. Além da questão salarial que foi ponto de atrito diversas vezes entre os governos Cardoso (1994-2002) e Lula, a insatisfação com os materiais de defesa cada vez mais obsoletos era uma demanda bastante pontuada por representantes das Forças e foi reforçada quando o país passou a desempenhar um papel de maior destaque regional e internacional. Segundo o general Augusto Heleno, ainda em 2007,

Temos pleiteado o reequipamento e reaparelhamento do nosso Exército há muito tempo. Esse é um desejo antigo nosso. À medida que o tempo vai passando, a situação vai ficando mais crítica (...). Flagrantemente, nós estamos ficando pra trás. Precisamos atualizar a estatura do País com sua capacidade de defesa, que está defasada.

No mesmo ano, em audiência pública na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, o comandante da Marinha, Julio Soares de Moura Neto, afirmou que “o poder naval brasileiro poderá desaparecer até 2025, se até lá não houver novos investimentos em equipamentos” (PODER..., 2007). Os discursos do setor militar encontraram também respaldo na política externa do governo Lula, marcada por discursos valorizando a autonomia e o maior protagonismo brasileiro no sistema internacional. A observar pela fala do general Heleno apontada anteriormente, frente à aspiração de maior protagonismo internacional do país, defendia-se a necessidade de atualização da capacidade militar

brasileira. Não obstante, diversos trabalhos de acadêmicos buscaram explorar esse renovado interesse no âmbito da defesa a partir dessa linha mais assertiva da diplomacia brasileira adotada no período (OKADO, 2012; LIMA, 2010; LIMA, 2015).

Esse caldo de cultura estabelecido pela convergência dos interesses entre diversos setores foi ainda favorável para os grupos industriais, já que toda a discussão incluía de algum modo a necessidade de revitalizar a produção nacional de materiais de defesa. A exemplo da fala do ministro Mangabeira Unger, um dos mentores da END: “o que não é viável para uma indústria de defesa séria é que as empresas de defesa sejam tratadas como empresas quaisquer, quando estamos lidando com a produção de tecnologias indispensáveis à segurança do país” (ROSAS, 2008). Não obstante, parte considerável dos grandes grupos empresariais brasileiros e seus representantes passou a apoiar essa revitalização.

A sinalização do governo no sentido de estimular o setor por meio de subsídios e incentivos fiscais atraiu o empresariado nacional que, por sua vez, ampliou consideravelmente a sua atuação no campo da defesa. Os representantes do setor industrial e empresarial passaram a reforçar a ideia da defesa como vetor de desenvolvimento, defendendo a necessidade de reconstruir e fortalecer a indústria nacional de defesa. Por exemplo, em entrevista pelo jornalista Roberto Godoy, o presidente da Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Defesa – Frederico Aguiar – comenta:

Para se ter uma indústria de defesa forte, em qualquer país, é imprescindível a atuação do Estado. Um enorme passo no Brasil foi dado com a criação da Estratégia Nacional de Defesa – END, que é um documento de Estado de longo prazo; diretrizes e prioridades para a defesa, entre outros, a transferência de tecnologia e domínio completo de nossos sistemas de defesa. Na prática, isso significa a adequação fiscal e tributária, política de desenvolvimento tecnológico, estímulos à inovação tecnológica, legislação sobre salvaguardas e responsabilidades civis na guarda de informações sensíveis; orçamento impositivo – aquele protegido de cortes ou do contingenciamento – para programas de alto conteúdo tecnológico, com garantias de disponibilidade orçamentária (AGUIAR, 2010).

Vale também lembrar que a própria Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) instituiu, em 2007, um departamento dedicado exclusivamente para a indústria de defesa – o Comdefesa – e que, até o ano de 2012, havia entrado para o ramo grandes conglomerados nacionais como: Odebrecht, OAS, Queiroz Galvão, Andrade Gutierrez (FARIELLO, 2012). A Embraer, embora já inserida no setor, criou em 2010 uma unidade especializada na área de defesa e segurança. A ideia de que a indústria de defesa desempenha um papel estratégico no incentivo à inovação, à geração de empregos, à pesquisa científica e ao desenvolvimento de tecnologias duais – dentre outros motivos – abriu considerável espaço para a manifestação dos interesses particulares do setor industrial, que acabaram reforçando e sustentando o discurso da defesa como vetor estratégico para o desenvolvimento econômico.

É importante ressaltar que nossa intenção não é questionar a necessidade de fomentar ou reestruturar a indústria nacional de defesa ou a necessidade de reaparelhamento das Forças Armadas; mas, sim, chamar atenção para o fato de que um determinado discurso tem ganhado força o suficiente para influenciar em políticas públicas, sem passar por critérios mais rigorosos de avaliação para verificar se o que se propõe é factível ou de fato necessário para a realidade do país (DAGNINO, 2010, p. 19). É por esse sentido que propomos como discussão final refletir sobre a maneira como a política de defesa tem sido pensada e conduzida no Brasil.

O governo Lula, principalmente em seu segundo mandato, parece ter inaugurado um novo momento da defesa nacional, em que foram produzidos importantes (ainda que incipientes) documentos norteadores para a área, sendo retomados os incentivos para implementação de projetos estratégicos das Forças Armadas. Uma justificativa levantada para compreender isso é o fato de que o governo Lula como um todo se pautou em um projeto de desenvolvimento econômico e que, a partir de uma conjuntura bastante favorável, foi capaz de conciliar interesses e direcionar investimentos para diversos setores que há tempos estavam parados. Assim, a partir do episódio da crise aérea – que obrigou maior atenção política para a área –, as reformas no setor passaram a ser justificadas e sustentadas pela tentativa de vincular a defesa ao desenvolvimento.

Observamos que o conceito por trás desse vínculo apresenta algumas fragilidades, principalmente porque o argumento sustentado parece não considerar as especificidades econômicas e sociais brasileiras. No entanto, não é possível ignorar que essa ideia ganhou força

considerável e atribuímos essa força à convergência entre os interesses de grupos que possuem grande influência no setor, principalmente as Forças Armadas e os representantes e entusiastas da indústria nacional de defesa.

Não obstante, grande parte do que é proposto pelos documentos publicado no período entre 2003 e 2010 corresponde diretamente aos interesses desses atores, mas as justificativas dadas para os grandes projetos são marcadas por discursos superficiais, que não necessariamente trazem explicações de como essas iniciativas trarão impactos positivos a sociedade civil. Por exemplo, não estão especificados nos documentos os mecanismos como será fomentada a área de pesquisa, ciência e tecnologia no país para que seja possível absorver a tecnologia transferida e gerar os transbordamentos esperados; ou como o desenvolvimento da tecnologia nuclear – a partir do projeto do submarino – pode beneficiar outros setores não diretamente relacionados à defesa, como a medicina e a biologia.

Podemos concluir que, a proposta do governo Lula, em vincular desenvolvimento econômico e defesa, ainda que não explícita sob a forma de um programa específico, foi o que catalisou os investimentos em grandes programas da área, como o FX-2, o Prosub e os investimentos no setor aeroespacial, que dão margem para o desenvolvimento de parcerias estratégicas, como o satélite Sino-Brasileiro. Em geral, esse discurso foi bastante positivo por materializar investimentos em diversos setores. No entanto, poucos estudos têm sido desenvolvidos até então para analisar os reais impactos desses investimentos, seja para sua capacidade de geração de empregos, novas tecnologias e oportunidades de negócios para o setor civil, capacitação de cadeias produtivas, e fundamentalmente, dividendos estratégicos ao país. A esse respeito, no âmbito governamental, notamos somente algum esforço por parte do IPEA.

A intenção de ampliar o envolvimento da sociedade com a área da defesa nacional foi afirmada, por diversas vezes, como um dos objetivos do governo Lula para o setor. Contudo, nos parece que esse objetivo tem avançado timidamente. Ainda que o campo esteja mais aberto para a participação de novos atores e setores, os processos decisórios e os agentes que de fato são escutados pelas autoridades políticas continuam bastante restritos, inclusive para membros da academia que pesquisam segurança e defesa. Isso se manifesta pela própria redação da END, que,

apesar de emular consultas populares, continua organizando-se dentro dos muros das instituições militares do país, resgatando conceitos e perspectivas particularistas acerca da defesa e da segurança.

O vínculo com o desenvolvimento pode ser uma ponte para a maior participação da sociedade na área da defesa, desde que principiado em pluralidade e transparência. Essa é a própria essência da noção de desenvolvimento, a capacidade de permitir o crescimento econômico a partir da conciliação de múltiplos interesses, incluindo, a partir da participação cognitiva e decisória, de setores que estiveram historicamente marginalizados desses processos.

DEFENSE AND DEVELOPMENT IN BRAZIL UNDER LULA DA SILVA'S GOVERNMENT: A POSSIBLE CONVERGENCE?

ABSTRACT

The debate and the policies concerning National Defense gained considerable attention in Brazilian political agenda under the government of Lula da Silva (2003-2010), especially during his second term. The majority of the initiatives in this area were justified by speeches that sought to associate Defense policy and national economic development, emphasizing the positive economic and social effects of investments in National Defense. In this logic, several initiatives have been considered without a proper explanation on how the expected results will be or can be achieved. Considering this, the main objective of this chapter is to question how National Defense policy has been conceived and formulated in Brazil, while our specific purpose is to analyze the association attempt between defense and economic development – a key-element present in the discourses of the main actors related to the area. These speeches are not unprecedented in the political history of Brazil. However, we seek to understand the reasons for its return in the second half of the 2000s.

Key-Words: Brazilian National Defense. National Defense Policy. Development.

REFERÊNCIAS

- A CRONOLOGIA da crise. *O Globo*, 06 jul. 2007. Seção Economia. Atualizado em 04 mar. 2012. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/economia/a-cronologia-da-crise-4177100>>. Acesso em: 20 abr. 2016.
- AGUIAR, F. 'País pode crescer 10 vezes no mercado de defesa'. *Estadão*, São Paulo, 5 de jun. 2010. Entrevista concedida a Roberto Godoy. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,pais-pode-crescer-10-vezes-no-mercado-de-defesa-imp-,561805>>. Acesso em: 15 jun. 2016.
- ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. *Novos Estudos*, n. 91, p. 23–52, nov. 2011.
- BARBOSA, Rubens. Uma política para a indústria bélica. *Noticiário do Exército*, Brasília, DF., p. 3, 30 jul. 2008. Disponível em <http://www.eb.mil.br/c/document_library/get_file?uuid=78861ade-f37a-481d-86e8-ef65b125307c&groupId=16541>. Acesso em: 12 jun. 2016.
- BORELLI, Patricia C. *Sobre poder dizer não: uma análise das inflexões na Política de Defesa no governo Lula da Silva (2003-2010)*. Dissertação (Mestrado)-Instituto de Estudos Estratégicos; Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, 2016.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Política de desenvolvimento produtivo: complexo de defesa*. Brasília, DF, 2016. Disponível em <<http://www.desenvolvimento.gov.br/pdp/index.php/sitio/conteudo/setor/37>>. Acesso em: 03 ago. 2016.
- BRASI. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, DF, 2012.
- BRASIL. Decreto nº 6.703 de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 19 dez. 2008. Seção 1, p. 4. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2008/decreto-6703-18-dezembro-2008-584917-publicacaooriginal-107779-pe.html>>. Acesso em 30 mar. 2016.
- BRASIL. Decreto nº 5.484 de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 1 jul. 2005a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em: 26 abr. 2016.
- BRASIL. Ministério da Defesa. *Portaria Normativa n. 899*, de 19 de Julho de 2005.

Aprova a Política Nacional da Indústria de Defesa - PNID. Brasília, DF, 2005b. Disponível em <<http://www.defesa.gov.br/component/content/article/145-forcas-armadas/estado-maior-conjunto-das-forcas-armadas/doutrina-militar/13188-publicacoes>>. Acesso em: 26 abr. de 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *O Conceito Histórico de Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, dez. 2006. (Texto para Discussão, 157). Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.18.ConceitoHist%C3%B3ricoDesenvolvimento.31.5.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

D'ARAÚJO, Maria Celina. *Militares, democracia e desenvolvimento: Brasil e América do Sul*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

DAGNINO, Renato. *A indústria de defesa no governo Lula*. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

DEGER, Saadet. Military Expenditure, Spin-Off and Economic Development. *Journal of Development Economics*, n. 13, 1983.

DUARTE, Érico Esteves. *Tecnologia militar e desenvolvimento econômico: uma análise histórica*. Brasília: IPEA, 2012.

FARIELLO, Danilo. Superbêlicas verde-amarelas. *DefesaNet*, 15 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.defesanel.com.br/defesa/noticia/6770>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

FERREIRA, Marcos J. B.; SARTI, Fernando. *Diagnóstico: base industrial de defesa brasileira*. Campinas: ABDI, mar. 2011. 54p.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. *A economia política do Governo Lula*. São Paulo: Contraponto, 2007.

GIELOW, Igor; MARRA, Lívia. Sucessão de erros provocou o maior acidente aéreo da história do país. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 03 out. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u126635.shtml>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

GIAMBIAGI, Fabio et al. (Org.) *Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GIAMBIAGI, Fabio. Rompendo com a ruptura: o governo Lula. In: GIAMBIAGI, Fabio et al. (Org.) *Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 197-237.

HELENO, Augusto. Amazônia é prioridade militar. *Em Tempo*, 11 nov. 2007. Entrevista concedida a Márcio Noronha. Disponível em: <http://cp.eceme.ensino.eb.br/docs/informativos/Brasil-FormaEReformaDoEstado/Amazonia_prioridade_militar.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2016.

JOBIM, Nelson. Política de Defesa do Governo Lula. *Portal do Ministério da Defesa*, Brasília, DF, 15 dez. 2010. Palestra do Ministro da Defesa, Nelson Jobim, na Secretaria de Assuntos Estratégicos. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/noticias/3604-16122010-defesa-palestra-do-ministro-nelson-jobim-na-sae-qpolitica-de-defesa-do-governo-lulaq>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

JOBIM, Nelson. Defesa, democracia e desenvolvimento. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13 abr. 2009. Seção Opinião Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1304200908.htm>>. Acesso em: 17 jul. 2016.

KALDOR, Mary. *The baroque arsenal*. Deutsch: Londres, 1982.

KENNEDY, Gavin. *The military in the third world*. Londres: Duckworth, 1974.

LIMA, M. R. S. Diplomacia, defesa e a definição política dos interesses internacionais. In: ALSINA JR, João Paulo Soares; JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, S. W. (Ed.). *Segurança internacional: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

LIMA, Raphael. C. A articulação entre política externa e política de defesa no Brasil: uma grande estratégia inconclusa. 2015. 259f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)- Programa "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), São Paulo, 2015.

MAGALHÃES, João Paulo de A. Estratégias e modelos de desenvolvimento. In: OS ANOS Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

MARTINS FILHO, João Roberto. Tensões militares no governo Lula (2003-2009): a pré-história do acordo com a França. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 4, p. 283-306, 2010.

MONTEIRO, Tânia. Em cerimônia, Lula anuncia PAC das Forças Armadas. *Estadão*, São Paulo, 06 set. 2007. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noti>

cias/geral,em-cerimonia-lula-anuncia-pac-das-forcas-armadas,47603>. Acesso em: 12 jun. 2016.

ODEBRECHT, Marcelo. *É viável a formação de um cluster de indústrias de defesa na América do Sul?* In: ALSINA JR, João Paulo Soares; JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, S. W. (Ed.). *Segurança internacional: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 371-376.

OKADO, Giovanni H. C. *Política externa e política de defesa: uma epifania pendente*. 2012. 128f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)-Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012.

OLIVEIRA, Eliézer R. *Democracia e Defesa Nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC*. Barueri, SP: Manole, 2005.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Programa de governo 2002: um Brasil para todos*. 2002. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/uploads/programagoverno.pdf>>. Acesso em: 03 maio 2016.

PERON, Alcides Eduardo dos R. *O programa FX-2 da FAB: um estudo acerca da possibilidade de ocorrência dos eventos visados*. Dissertação (Mestrado)-Instituto de Geociências. Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 2011.

PODER naval pode desaparecer, alerta comandante da Marinha. *Direito do Estado*, 17 ago. 2007. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/noticias/poder-naval-pode-desaparecer-alerta-comandante-da-marinha>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

ROCHA, Antônio Jorge Ramalho. *Militares e política no Brasil*. Brasília, DF: IPEA, 2011.

ROSAS, Rafael. Mangabeira defende incentivos para instalação de empresas bélicas. *Valor Econômico*, São Paulo, 02 set. 2008. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/arquivo/592545/mangabeira-defende-incentivos-para-instalacao-de-empresas-belic>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

SAINT-PIERRE, Héctor. L. A defesa na política externa: dos fundamentos a uma análise do caso brasileiro. *Análise de Conjuntura OPSA*, n. 08, ago. 2010.

SAINT-PIERRE, Héctor. L.; WINAND, Érica. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. *História (São Paulo)*, v. 29, n. 2, p. 3-29, 2010. (Dossiê: história e militarismo).

SAMUELSON, Paul A; NORDHAUS, William D. *Economics*. 19. ed. Nova Deli: Tata McGraw Hill Education, 2010.

SAWAYA, Rubens. R. Poder econômico, desenvolvimento e neoliberalismo no Brasil. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, p. 124–149, out. 2014.

SINGER, André. *Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SILVA, M. C. A indústria de defesa na economia e política externa do Brasil Contemporâneo. *Cadernos do Tempo Presente*, n. 21, p. 31–45, 2015.

TREBILCOCK, C. “Spin-Off” in British Economic History: Armaments and Industry, 1760-1914. *The Economic History Review*, v. 22, n. 3, p. 474–490, Dec. 1969.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. *Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano*. Santiago, 11 dez. 2008.

ZAVERUCHA, J. A fragilidade do Ministério da Defesa brasileiro. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n.25, p. 107–121, nov. 2005.

Recebido em: 17/02/2017

Aceito em: 22/08/2017

A IMPORTÂNCIA DO CHOKE POINT DE NATAL NO CONTROLE AÉREO E NAVAL DO ATLÂNTICO SUL

Edu Silvestre de Albuquerque¹

RESUMO

O ensaio está dividido em duas partes. A primeira visa descrever em traços gerais a presença de potências extracontinentais nos mares do Atlântico Sul, principal fronteira da projeção do poder naval brasileiro. A segunda parte se propõe a arrolar algumas das vantagens e desvantagens do sítio geográfico de Natal, localizado no Saliente Nordestino, e considerado um dos principais choke points para a projeção do poder naval brasileiro.

Palavras-chave: Atlântico Sul; Choke Point, Saliente Nordestino.

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Rio Grande do Norte - RN, Brasil. edusilvestre@ufrnet.br

INTRODUÇÃO

O documento Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008) veio a reafirmar o interesse geopolítico brasileiro no Atlântico Sul e na chamada Amazônia Azul. Conforme Wanderley M. da Costa (2014, p.1), depois de realizado grande parte do sonho geopolítico de Mário Travassos que há 80 anos defendeu as bases da projeção continental do Brasil, nesse início do século XXI ocorre um novo “alargamento do entorno regional e estratégico do Brasil”, estabelecendo uma “nova escala de interesses” econômicos e de defesa agora voltados ao Atlântico Sul.²

Além das riquezas minerais e pesqueiras marinhas, o volume de mercadorias hoje transportado pelas novas classes de navios cargueiros e petroleiros recoloca em cena as velhas rotas marítimas da Era dos Descobrimentos, reforçando a importância das linhas de comunicação sul-atlânticas.³ E ao se considerar a segurança das rotas marítimas em áreas tão extensas, evidente que as ilhas marítimas e posições na costa dos países limítrofes tem sua importância geoestratégica redobrada⁴.

Entretanto, esse novo alargamento do entorno estratégico brasileiro encontra importantes potências econômicas e militares extracontinentais instaladas na região do Atlântico Sul, caso de Reino Unido (disposta em ilhas ao longo do Atlântico Sul), França (consolidando posições na costa atlântica africana) e, secundariamente, Estados Unidos.

O corpo diplomático brasileiro tem trabalhado no sentido de transformar a Bacia do Atlântico Sul numa zona de cooperação e paz, estabelecendo em 1986 a ZOPACAS⁵. Entretanto, esse objetivo de segurança

² O elemento de maior significado geopolítico do Atlântico Sul é o fato de que nas suas duas bordas continentais estão localizadas as jazidas de petróleo e gás consideradas pelos especialistas como das mais promissoras do mundo. A região responde hoje por cerca de 20% da produção mundial de petróleo e sua taxa média anual de crescimento está próxima de 10% (COSTA, 2014, p.11).

³ A ampliação do canal do Panamá visa assegurar a passagem desses navios maiores, mas ainda assim não comportará todo o tráfego marítimo que necessita realizar a passagem interoceânica. A Secretaria de Portos da Presidência da República (2012) aponta que 95% do comércio exterior brasileiro é realizado pelos portos. Disponível em www.portosdobrasil.gov.br. Acesso em 10 Dez. 2016.

⁴ Cf. MAHAN, Alfred Taylor. *The Influence of Sea Power upon the French Revolution and Empire, 1793-1812*. London: Sampson Low, Marston, 1892.

⁵ A formação da Marinha da Namíbia tem sido fomentada pelo Brasil nesse espírito cooperativo desejado para o Atlântico Sul, onde as ações brasileiras possam ser vistas como benevolentes. Entretanto, o principal acordo entre os países signatários da ZOPACAS de manter o Atlântico Sul como área desnuclearizada é algo sem efeito diante do trânsito de armas nucleares em navios e submarinos dessas potências extracontinentais citadas.

coletiva regional ainda não dispõe dos vetores militares (modernização das marinhas da região) e de instalações necessárias (estruturas administrativas e operacionais de segurança e defesa unificadas).

Nesse contexto, nos propomos neste ensaio a localizar a presença dessas potências extracontinentais nos mares do Atlântico Sul, principal fronteira da projeção do poder naval brasileiro. Para tanto, nos munimos da pesquisa em sítios governamentais e matérias jornalísticas desses países, de imagens do *Google Earth* e do programa de cartografia do *software* GvSIG. A elaboração desse mapa geoestratégico do Atlântico Sul pode auxiliar na percepção da importância dos choke points localizados no Saliente Nordestino.

A porção mais oriental do território sul-americano conhecida como Saliente ou Promontório Nordestino é rotineiramente citada como evidência da teoria da deriva das placas tectônicas, uma vez que sua forma saliente se "encaixa" na concavidade do Golfo da Guiné, já na costa ocidental africana⁶. Nesta área⁷ se destacam as posições estratégicas das cidades de Dakar (Senegal) e Natal (Brasil), situadas nas extremidades da linha mais próxima entre as margens dos dois continentes.

A segunda parte deste texto se propõe a listar as principais vantagens e desvantagens do sítio geográfico de Natal, localizado no Saliente Nordestino, e considerado um dos principais choke points para a projeção do poder naval brasileiro. A metodologia se embasa na análise geohistórica⁸ que evidencia a permanência no tempo da vantagem de posição geográfica do Saliente Nordestino; e para a análise dessa vantagem posicional no presente, nas análises geopolíticas de Fredrich Ratzel (valor político do território)⁹ e do coronel-aviador Carlos Eduardo Valle Rosa (características do poder aéreo).

⁶ No jargão geopolítico a Região Nordeste do Brasil é conhecida como Promontório Nordestino; e na conceituação empregada nas forças armadas brasileiras como Saliente Nordestino.

⁷ A Região Nordeste é uma das cinco unidades administrativas adotadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e apresenta uma área de 1.554 mil km², que equivale a algo superior ao conjunto dos países da Europa Ocidental.

⁸ Essa tradição de resgate da geohistória para a construção da razão geopolítica é impulsionada no ocidente pelo inglês Halford John Mackinder, desde a famosa conferência intitulada *The geographical pivot of history*, de 25 de janeiro de 1904, ministrada na tradicional Royal Geographical Society. Para H. Mackinder haveria uma rivalidade irreconciliável entre o poder marítimo e o poder terrestre, relembrando as Guerras greco-pérsicas e a Guerra dos Sete Anos.

⁹ Ratzel observa que o valor político do território é determinado pelas características físicas (extensão, forma, clima, relevo, etc.) e posição geográfica. Cf. RATZEL, Friedrich. *O povo e seu território*. In MORAES, Antonio C. Robert. Ratzel. São Paulo: Ática, 1990. A obra citada traz trechos traduzidos das principais obras ratzelianas.

A valorização geoestratégica de Natal apresenta quatro fases históricas onde se percebe nitidamente a permanência dessa vantagem de posição. O primeiro momento data do final do séc. XVI, quando a Fortaleza dos Reis Magos edificada na barra do Rio Grande (Potengi), representa maior segurança à penetração lusitana para o interior da colônia e no combate marítimo aos corsários. O segundo momento engloba as primeiras décadas do séc. XX, quando a aviação comercial transatlântica insere Natal nas rotas internacionais, praticando a amerissagem nas águas do rio Potengi¹⁰. O terceiro momento é registrado com a instalação da base aérea norte-americana durante a Segunda Guerra Mundial, então a maior base daquele país no exterior, servindo de apoio logístico às operações aliadas no Norte da África e na Europa. Finalmente, o momento atual é representado pelas novas instalações da Marinha de Guerra e pela ampliação física e de missões da Base Aérea de Natal (BANT) no escopo da nova estratégia de defesa do espaço aéreo brasileiro.

Desta forma, a proposta de redação deste texto envolve inicialmente a conceituação de choke point e sua importância atual para as linhas de comunicação marítimas e para a geoestratégia militar. No segundo item descrevemos as vantagens posicionais das potências extracontinentais presentes no Atlântico Sul, com destaque para o Colar de Pérolas do Reino Unido e a localização estratégica da França no eixo Dakar - Caiena. Fechamos o presente ensaio com a análise dos condicionantes geográficos que favorecem e limitam pontualmente o uso da vantagem posicional de Natal nas estratégias de defesa do território brasileiro e de projeção de poder pelo Atlântico Sul.

1. O VALOR ESTRATÉGICO DOS CHOKE POINTS

Choke point ou *chokepoint* é traduzido literalmente como ponto de bloqueio ou controle, geralmente, associado a um ponto de estrangulamento no mar (salientes e canais) ou em terra (vales e desfiladeiros) por onde uma força militar é obrigada a passar. J. N. Nielsen destaca a questão das situações táticas e estratégicas envolvendo pontos de estrangulamento, quando recursos ilimitados não são decisivos. O exemplo mais famoso

¹⁰ Dentre elas, a francesa Lignes Aeriennes Latecoère (depois substituída pela Compagnie Generale Aeropostale e, posteriormente, pela Air France; a alemã Condor (depois Lufthansa); a britânica British Airways; a italiana Ala Littoria (Linee Aeree Transcontinentali Italiane); e a norte-americana Pan Am (Panair do Brasil).

é a Batalha de Thermopylae, quando uma força grega de cerca de 7.000 homens enfrentou um exército persa de centenas de milhares de homens. O rei Leonidas com seus trezentos espartanos (tema de um filme recente) acabou morto, mas a habilidade dos gregos para conter uma força muito maior durante uma semana foi devido à Passagem de Thermopylae, um ponto de estrangulamento geográfico nas montanhas onde apenas alguns homens podiam lutar ombro a ombro. Mesmo que os persas tivessem "um número ilimitado de soldados disponíveis, eles não teriam feito a passagem mais rápido".¹¹

Mais preocupado com sua importância econômica, Jean-Paul Rodrigues (2004) destaca que chokepoint é um local que força o tráfego marítimo convergir, em virtude de características físicas, ou seja, profundidade, largura e navegabilidade, que limitam o movimento dos navios. De fato, é conhecida de longa data a importância geopolítica dos estrangulamentos associados às *Sea Lines of Communication* ou SLOCs (Linhas de Comunicação Marítimas).¹²

Essa qualidade de estreitamento ou estrangulamento de um chokepoint é uma verdade parcial, como demonstra a Ilha de Diego Garcia, praticamente único ponto relevante em meio a imensidão do Índico capaz de oferecer controle das comunicações a partir de pistas no mar. Outro exemplo é o Cabo da Boa Esperança, cruzamento na ponta mais ao sul da África, que também não é tecnicamente um estrangulamento, uma vez que está aberto de um lado (numa situação em toda análoga ao Saliente Nordeste).

O mais conhecido geostrategista do poder naval, o almirante Alfred Mahan destacava a importância das zonas costeiras e ilhas oceânicas como pontos logísticos para a obtenção da supremacia naval. Por sua vez, o estrategista naval Julian Corbett defendeu que a principal tarefa da Marinha era manter as SLOCs abertas e seguras para o uso de um país, impedindo outros de alcançar o mesmo objetivo (ROCHA et alii, 2016).

Por tudo isto, os chokepoints se caracterizam por permitirem

¹¹ NIELSEN, J. N. Choke Points and Grand Strategy. In Comment of Conference Grand strategy and geopolitics from the perspective of the Pacific Northwest, Dr. Patrick Porter, 23 December 2010. Disponível em <https://geopolicraticus.wordpress.com/2010/12/23/choke-points-and-grand-strategy/>. Acesso em 05 jun. 2017.

¹² Para minimizar custos, os petroleiros navegam por caminhos mais curtos possíveis, em alguns momentos cruzando com pontos de estrangulamento, casos dos famosos estreitos de Ormuz, Malaca, Bab el-Mandab/Canal de Suez, Dinamarquês/Mar Báltico, Bósforo/Dardanelos, Gibraltar e Canal do Panamá.

que as forças navais consigam mobilidade e flexibilidade operacional para garantir a abertura ou fechamento do transporte de petróleo e de mercadorias em geral¹³, e de armas em embarcações de marinhas hostis em particular. Se um desses chokepoints fosse interrompido, os navios teriam que viajar milhares de quilômetros a mais para alcançar uma rota alternativa.

2. O VALOR GEOESTRATÉGICO DO ATLÂNTICO SUL NA HISTÓRIA

Eli A. Penha (2011, p. 25) destaca a estratégia marítima portuguesa aplicada pelo infante D. Henrique ainda no primeiro quarto do séc. XV, quando:

Portugal daria início às grandes expedições exploratórias, cuja meta era constituir uma rota oceânica das especiarias, como alternativa à rota terrestre então dominada pelos turcos otomanos, considerados hostis aos interesses comerciais europeus.

Assim, os portugueses estabeleceram gradativamente uma série de postos comerciais e militares nas faixas litorâneas das Américas, África e Ásia, representando uma das primeiras redes comerciais efetivamente globalizadas da história mundial.¹⁴

Mas no campo militar, a estratégia expansiva portuguesa¹⁵

¹³ Mais de metade do fornecimento de petróleo do mundo em 2013 se moveu através de rotas marítimas, de acordo com a US Energy Information Administration (EIA). Jeremy Bender. BUSINESS INSIDER - Military & Defense, Apr. 1, 2015. Disponível em <http://www.businessinsider.com/worlds-eight-oil-chokepoints-2015-4>. Acesso em 02 jun. 2017.

¹⁴ Evidente que outros elementos foram importantes na estratégia expansiva portuguesa, como um sistema educacional adequado (formação de escolas de navegadores), a constituição de uma marinha costeira para proteger estuários e costas das incursões dos mouros magrebins, e a incorporação de inovações tecnológicas como as caravelas e galeras para cobrir as grandes distâncias até as Índias.

¹⁵ Essa presença expansiva do poder marítimo lusitano se evidenciou em eventos como a decisiva batalha naval de Diu (1509) pela conquista da Índia, e nos primeiros grandes desembarques anfíbios da história quando da conquista dos Estreitos de Ormuz e Malaca. Com o controle de Malaca e, via de consequência, do comércio na junção do Golfo de Bengala e o Mar da China, Portugal vai cravar no momento seguinte uma importante base em Cantão, representando a tentativa de subjugação do Império do Meio. Essa presença mundial portuguesa era ainda completada pelo controle de Ceuta - a chave para o

teve de ser redimensionada em prol da concentração de esforços no Atlântico Sul, amparada no apoio logístico de um cordão de ilhas estrategicamente situadas ao longo do Atlântico: os arquipélagos dos Açores, da Madeira e de Cabo Verde e as ilhas de Tristão da Cunha, Ascensão e Santa Helena¹⁶.

Ainda assim, necessitando de ajuda externa na guerra contra a Espanha (1640-1668), Portugal acaba por ceder ao Império Britânico seus choke points de Ascensão e Santa Helena, que se tornariam fundamentais na estratégia militar britânica para o Atlântico Sul.

Na famosa Batalha do Atlântico, estas duas ilhas foram utilizadas nos ataques aliados contra os U-boats alemães¹⁷. Nesse mesmo período, Natal (Parnamirim Field) recebeu a maior base aérea norte-americana fora dos EUA, servindo de apoio logístico no desafio de cruzar o Atlântico para posicionar as tropas aliadas na África do Norte e Sul da Europa.

No pós-guerra parecia que o Atlântico Sul passaria à condição de teatro de operações secundário¹⁸. Durante a Guerra Fria, a doutrina de contenção formulada por George Kennan apostava na supremacia do poder naval para deter o avanço soviético nas regiões costeiras da "Ilha mundial" ou Eurásia, elegendo a "valorização estratégica das chamadas *fringe areas*" (MEIRA MATTOS, 2002, p. 25)¹⁹. Observada a Figura 1, percebe-se claramente ainda na atualidade a concentração das bases militares americanas nas *fringe areas* da Eurásia.

Mediterrâneo -, do Cabo da Boa Esperança - passagem obrigatória no Caminho das Índias -, e do Estreito de Magalhães - passagem marítima do Atlântico ao Pacífico. O século XVII assinala a inflexão da política expansionista portuguesa com sua expulsão de Java, Sumatra e Malaca pelas forças holandeses (PENHA, 2011).

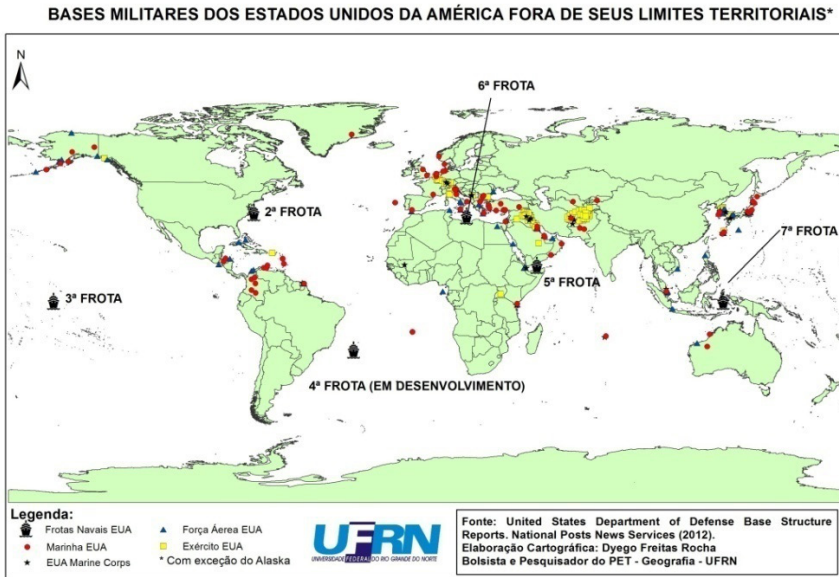
¹⁶ Muito antes de Ratzel e de Mahan, o jurista e eclesiástico português Frade Serafim de Freitas, na obra *De Justo Império Lusitanorum Asiático*, de 1625, defende a apropriação de encaves costeiros para consolidar o comércio marítimo português na Ásia (PENHA, 2011).

¹⁷ As patrulhas marítimas e aéreas aliadas se intensificaram durante a Segunda Guerra Mundial. Se em 1942, cerca de 1.600 navios aliados foram afundados por causa dos U-boats germânicos, no ano seguinte, as aeronaves americanas de longo alcance baseadas em terra e equipadas com radares infligiram perdas estimadas em 60% dos U-boats localizados no Mediterrâneo e no Atlântico (ROSA, 2014).

¹⁸ Mesmo no início do século XX, o mapa-múndi mackinderiano já demonstrava que a América dos Sul era considerada um espaço demasiado distante da área core do Grande Jogo que envolve a Eurásia e os mares subjacentes.

¹⁹ O conceito de *fringe areas* ou *rimland* vem da teoria do Poder Marítimo formulada por Nicholas Spykman, na obra *The Influence of Sea Upon History* (1890). Esse conceito encontraria correspondência no arco do Crescente Externo mackinderiano que circundaria a Pivot Area Eurasiana.

Figura 1



Refletindo a bipolaridade do poder mundial do período, o geopolítico brasileiro Gen. Golbery do Couto e Silva (1967) viu na estratégia da U.S. Navy uma oportunidade para capacitar a Marinha Brasileira na segurança do Atlântico Sul. A geoestratégia golberyana, e da própria Escola Superior de Guerra (ESG), preconizou pela especialização na guerra antisubmarina atlântica e na proteção às rotas comerciais do Atlântico Sul, consideradas estratégicas para as importações ocidentais de petróleo do Oriente Médio.

Mas essa aliança hemisférica ruiu no episódio da Guerra das Malvinas ou Falklands (1982). O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), de 1947, em tese assegurava aos sul-americanos a proteção militar estadunidense em caso de agressão extracontinental. Ocorre que durante esse conflito, os Estados Unidos apoiaram o aliado britânico, de modo que o satélite OTAN 3 permaneceu disponível à Grã-Bretanha para interceptar as comunicações argentinas²⁰; e os satélites estadunidenses KH-9 (Big Bird), equipado com uma câmera fotográfica

²⁰ Para áreas marítimas menores ou estrangulamentos efetivamente pouco extensos é possível utilizar os veículos aéreos não-tripulados (VANTs), tanto em missões de vigilância quanto de interdição, uma vez que podem ser colocados em qualquer situação de risco (ROSA, 2014). Os VANTs podem ainda ser utilizados a partir de navios, ampliando o raio de vigilância destes.

de resolução de 15 cm, e KH-11 n. 4, que orbitava o Teatro de Operações das Malvinas diariamente, foram usados também no esforço de guerra britânico²¹.

Episódios menores já haviam demonstrado essa limitação da ótica bipolar da Guerra Fria. A Guerra da Lagosta, ainda nos anos 1960, exigiu que parte da esquadra naval brasileira fosse chamada à garantir a soberania sobre a Plataforma Continental (Decreto n. 28840/50), então constantemente ameaçada por embarcações de pesca francesas na altura do litoral nordestino.

2.1. O COLAR DE PÉROLAS BRITÂNICO DO ATLÂNTICO SUL

Apesar do elevado custo logístico para operar embarcações e aviões com suprimentos e pessoal desde o Reino Unido, a Royal Navy tem mantido desde o século XIX até hoje o controle de choke points importantes como o Canal da Mancha, o fosso GIUK (imensa área entre a Islândia e as Ilhas Britânicas), o Estreito de Gibraltar, e ilhas oceânicas que designamos como Colar de Pérolas do Atlântico Sul²².

Essas ilhas oceânicas representam os cumes emersos da Dorsal ou Cordilheira Meso-Atlântica: Santa Helena, Ascensão, Tristão da Cunha e Gough; e também as ilhas Geórgia do Sul, Órcades do Sul, Sandwich do Sul e o arquipélago das Malvinas, estas localizadas no Arco Antilhano Austral (Figura 2). A Guerra das Malvinas (1982) fez o Reino Unido perceber a importância de manter seu cinturão de bases militares no Atlântico Sul, inclusive com reforço orçamentário mesmo diante da austeridade fiscal inaugurada por Margareth Thatcher.

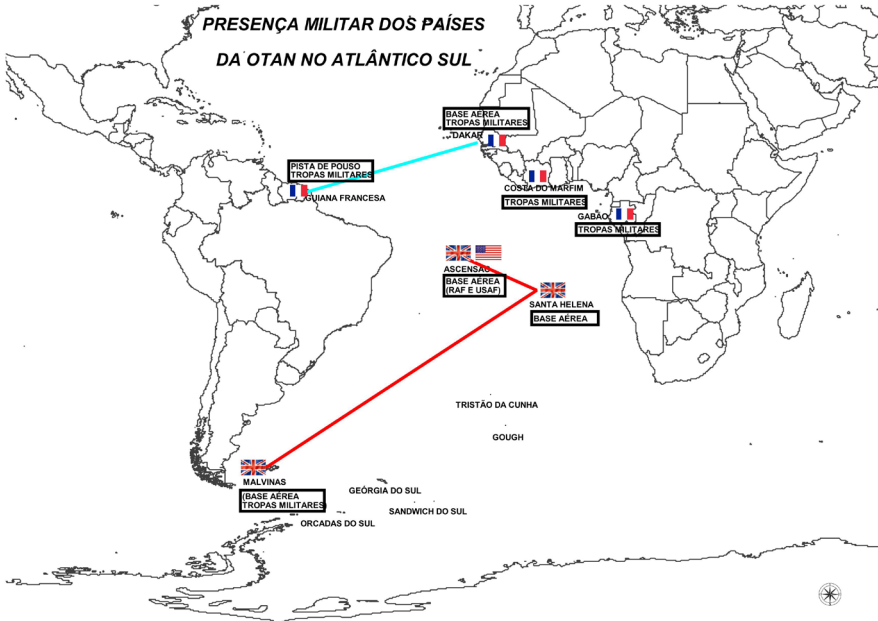
A Figura 2 demonstra essas posições britânicas e também a presença francesa em ambas as margens do estratégico eixo

²¹ E especula-se que o satélite NOSS 3, operado pela U.S. Navy, tivesse sensores que possibilitaram à frota inglesa localizar submarinos argentinos.

²² A expressão Colar de Pérolas é empregada no documento interno do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, intitulado "Energy futures in Asia", onde o tenente-coronel Pehrson o descreveu como "manifestação da crescente influência geopolítica chinesa através de seus esforços para incrementar o acesso a portos e aeroportos (...) desde o Mar do Sul de China, através do estreito da Málaca e do Oceano Índico, em direção ao Golfo Pérsico." (VÁZQUES, 2013, p. 128).

de estrangulamento das comunicações sul-atlânticas, objeto de análise no próximo item. Os Estados Unidos aparecem como ator secundário na região do Atlântico Sul, apesar de recentemente terem anunciado (em 2008) a retomada de estudos para a reativação da IV Frota (descomissionada no pós-guerra).

Figura 2



Organizado pelo Autor. GvSig.

Na ilha de Santa Helena as instalações militares estão dispostas ao longo do estreito Vale Rupert's, incluindo galpões e reservatórios de combustível (Figura 3). Esse vale fica bem ao lado da capital Jamestown, que constitui o maior aglomerado de casas da ilha, também dispostas longitudinalmente para aproveitar as terras planas de seu também estreito vale, que projeta-se para a Baía James.

Figura 3 - Vista geral do Vale Rupert's



Praticamente no extremo leste da ilha fica o Aeroporto de Santa Helena, que possui uma pista de cerca de 1.365 metros (Figura 4).

Figura 4 - Aeroporto de Santa Helena



A 1.300 km ao noroeste de Santa Helena está a ilha de Ascensão, sem dúvida a pérola mais preciosa do cinturão britânico no Atlântico Sul. Na parte inferior da figura 5 percebe-se os reservatórios de combustível da Ilha, localizados próximos da capital Georgetown (núcleo urbano que aparece no alto da figura). Uma das cinco antenas utilizadas pelo Sistema de Posicionamento Global (GPS) fica nesta ilha; que ainda abriga estratégicas estações de interceptação de sinais (SIGINT) via satélite e via radiodifusão, e uma estação do serviço de inteligência criptológica britânico (GCHQ) na

vila de Two Boats (que provavelmente compõe o sistema de vigilância e espionagem global Echelon).

*Figura 5 - Reservatórios de combustível e a capital
Georgetown*



No sudoeste da ilha está a pista do Aeroporto de Ascensão (*Wideawake Field*), que com quase 3.000 metros (Figura 6) representa o dobro da extensão da pista de Santa Helena. Essa extensão extra permitiu o emprego dos bombardeiros Avro Vulcan na Guerra das Malvinas. Atualmente, a USAF e a RAF mantêm vilas militares na ilha e compartilham a pista do aeroporto local.

Figura 6 - Aeroporto da Ilha de Ascensão



Os pequenos núcleos povoados de Ascensão estão dispersos. A Agência Espacial Europeia opera ali um centro de rastreamento dos foguetes Ariane 5, e os britânicos mantêm instalações de rastreamento de satélites.

Já Tristão da Cunha é o arquipélago habitado mais remoto do mundo. Em termos de projeção de poder militar, sua importância é quase nula. Não possui pista de pouso, e há apenas um pequeno porto pesqueiro. A única instalação expressiva é uma estação meteorológica, que contribui para a previsão do tempo no Atlântico Sul.

O mesmo pode ser dito acerca da ilha de Gonçalo Álvares, denominada pelos britânicos de ilha Gough, e localizada 400 km a sudeste de Tristão da Cunha. A ilha não tem população permanente, e conta com apenas seis militares sul-africanos que cuidam de uma base meteorológica local, por meio de acordo com o governo britânico.

E projetando-se ao sul da América do Sul e na direção do Círculo Polar Antártico temos as ilhas Geórgia do Sul, Órcades do Sul, Sandwich do Sul e Malvinas. A Geórgia do Sul é cercada por penhascos rochosos e quase totalmente coberta por gelo. Reúne em certas épocas do ano pescadores de baleias e focas, além de pesquisadores britânicos na Estação de Pesquisas Antárticas Rei Eduardo, abrigados na East Bay. O arquipélago Sandwich do Sul é desabitado e também coberto por geleiras, e o mesmo pode ser dito das Órcades do Sul. Estas últimas abrangidas pelos limites do Tratado Antártico, e por isso também alvos das pretensões territorialistas argentinas.²³

Desde a Guerra das Malvinas (1982), o Reino Unido tem reforçado suas posições no arquipélago das Falklands, localizado a apenas 500 km de distância da costa sul-americana (Figura 7). Recentemente, esse "quadro de tensões foi agravado com o anúncio de que uma empresa britânica havia iniciado em 2011 a exploração de petróleo no mar a 80 milhas ao norte da Ilha".

²³ Nas Órcades do Sul há uma base meteorológica desde o início do século passado mantida pela Marinha Argentina.

Figura 7 - Localização do Arquipélago das Falklands em área marítima reivindicada pela Argentina (Plataforma Continental da Patagônia)

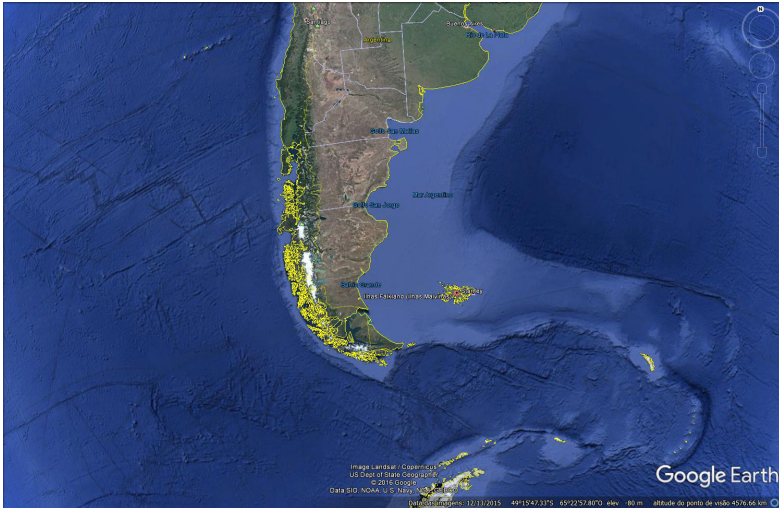


Figura 8 - Localização da infraestrutura aeroportuária das Falklands



● Aeroportos

Como se percebe na Figura 8, os britânicos mantêm quatro aeroportos nas Falklands, sendo dois deles em pista de terra na Malvina Ocidental (West Falkland). O Stanley Airport, localizado na capital, passa por ampliação, e sua pista passará para cerca de 1.850 metros (Figura 9a). Mas a maior pista do arquipélago é do Mount Pleasant Airport, com cerca de 2.500 metros, administrada pela RAF e onde também ficam aquarteladas tropas de infantaria (Figura 9b).

Figura 9a e 9b - Stanley Airport (acima) e Base Aérea de Mount Pleasant (abaixo)



Reproduzindo informações do International Institute of Strategic Studies, Costa (2014, p. 13) destaca que os britânicos dispõem nas Malvinas de "instalações militares (...) aéreas e navais de última geração, tais como navios de combate e de patrulha, avião bombardeiro e de transporte, aviões de caça, helicópteros e, ainda que não admitido oficialmente, submarino nuclear patrulhando essa região".²⁴

2.2. A ESTRATÉGIA BIFRONTE DA FRANÇA

A França é a potência que mantém a maior rede militar na região da África Atlântica. Portanto, razões geopolíticas, ao lado de objetivos econômicos, explicam a dura reação do país diante dos movimentos de independência de suas colônias africanas. Além de patrocinar constantes golpes de Estado na região nas últimas décadas e de realizar intervenções militares diretas (como a que está em curso no Mali), a França vem intervindo na própria economia e na administração desses países através de acordos que obrigam as ex-colônias a(o):

- manutenção de cerca de 85% de suas reservas em moedas estrangeiras no Banco Central Francês;
- pagamento de dívidas coloniais sob o rótulo de indenizações pela infraestrutura construída pela metrópole;
- direito de preferência às empresas francesas na exploração dos recursos naturais locais e nas licitações públicas para obras de infraestrutura e serviços públicos;
- prioridade às forças armadas e indústrias francesas no fornecimento de material bélico e treinamento militar;
- declarar aliança com a França em guerras ou crises militares.²⁵

Como dissemos, para defender essa agenda de favores econômicos e políticos nas ex-colônias, a França tem usado e abusado de práticas intervencionistas. O estacionamento de tropas no Chifre da África (Djibuti), no Sahel, e ao longo da África Atlântica, também tem sido usado como fator de pressão sobre os governos locais.

Especificamente na faixa atlântica africana, a França mantém base aérea e batalhão de infantaria da Marinha com cerca de 1.200 homens

²⁴ International Institute of Strategic Studies, IISS Strategic Comments, Argentina steps up pressure on UK over Falklands, London, June 2012.

²⁵ A nova estratégia militar da França em África. <http://www.voaportugues.com/a/paris-africa-defesa/1651843.html>. Acessado em 22 Dez. 2016.

no Senegal (em Dakar), se projetando no estrangulamento do Atlântico Sul²⁶. E na margem oposta, a França mantém regimento de infantaria da Marinha na colônia sul-americana da Guiana Francesa (em Caiena), além de contar com aeroporto internacional com pista de cerca de 3.000 metros de extensão (Figura 10). Essa estratégia bifronte sul-atlântica dos franceses é ainda reforçada com a presença de batalhões de infantaria da Marinha no Gabão (Libreville) e na Costa do Marfim.²⁷

Figura 10 - Aeroporto Internacional de Caiena



3. O CHOKE POINT DE NATAL

Na década de 1950, a geopolítica Therezinha de Castro destacava em suas publicações e palestras a importância do Atlântico Sul como área pivô da defesa ocidental, com o Brasil ocupando uma posição estratégica entre as passagens caribenhas e austrais, lembrando o papel do saliente

²⁶ Disponível em https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Bases_a%C3%A9reas_de_Francia. Acessado em 22 Dez. 2016.

²⁷ A França deseja ainda instalar permanentemente uma base no Mali, onde combate a guerrilha islâmica desde 2013. Disponível em <http://www.panapress.com/Franca-quer-reorganizar-presenca-militar-em-%C3%81frica--3-425940-47-lang3-index.html>. Acesso em 29 Nov. 2016.

nordestino em defrontação com o litoral ocidental africano. Como já dissemos, não se trata de uma área de estreitamento tão pronunciado se comparado a outros importantes choke points pelo mundo, mas, ainda assim, os 2.900 km que separam ali os dois continentes (Figura 11) representam quase que metade da distância do "estreitamento" sul-atlântico seguinte.

Figura 11 - O estreitamento Natal (Brasil) - Dakar (Senegal)



Organizado pelo Autor.

Em razão dessa estratégica vantagem de posição, os municípios de Natal e Parnamirim receberam desde o pós-guerra, respectivamente, base naval e base aérea brasileira²⁸, recentemente modernizadas, e que fazem de Natal um dos mais importantes choke points do Atlântico Sul na atualidade.

Entretanto, aplicando a análise geopolítico ratzeliana acerca do valor político do território, depreende-se que a vantagem posicional deve ser considerada juntamente com as características físicas do território. Assim, a vantagem de localização de Natal na porção extremo oriental nordestina acaba sendo relativizada quando analisamos as condições

²⁸ A base aérea de Natal localiza-se em realidade no município de Parnamirim, mas este apresenta-se totalmente conurbado à capital e integrante de sua área metropolitana.

necessários à eficiência do poder marítimo.

A pouca profundidade do canal do rio Potengi tem historicamente prejudicado não apenas as exportações do estado do Rio Grande do Norte e onerado os cofres públicos com a realização de sempre insuficientes obras de dragagem, senão também limita o uso do poder naval a partir da base local. A Base Naval de Natal permite a ancoragem apenas de embarcações mais leves, caso dos navios-patrolha, em razão dessa pouca profundidade do canal, bem como limita as movimentações simultâneas de embarcações em decorrência do estreitamento das margens. Esses são pontos desfavoráveis em relação a outras localidades do Saliente Nordeste que podem operar sem limitações físicas e cumprir melhor as missões de dissuasão.

Isso não significa que certas missões navais não possam ser mantidas e ampliadas, caso de todas aquelas centradas no uso de navios-patrolha para operações de patrulhamento da costa, de busca e salvamento²⁹ e de suporte logístico à presença brasileira no Arquipélago de Fernando de Noronha (360 km de Natal), nos Rochedos de São Pedro e São Paulo (1.010 km de Natal)³⁰ e no Atol das Rocas (267 km de Natal).

Quanto ao emprego do poder aéreo, a projeção extremo oriental de Natal/Parnamirim pode representar importante ganho de tempo para as missões militares em operações de dissuasão, e também prestando suporte à Marinha ou de forma independente nas operações de busca e salvamento em alto-mar e no patrulhamento costeiro.

Esse ganho de tempo no emprego do poder aéreo pode mesmo compensar o maior desgaste das aeronaves em decorrência da alta salinidade do ar nas regiões costeiras nordestinas. Vale discutir mais profundamente em algum momento se a BANT deva continuar com missões de treinamento para pilotos de caça ou se deve ser reorientada para as funções integradas à Marinha no escopo de segurança das águas territoriais e de busca e salvamento no Atlântico.

²⁹ De acordo com a Convenção de Hamburgo, no âmbito da Organização Marítima Internacional (OMI), a área marítima sob responsabilidade do Brasil é 1,5 vezes a de sua extensão territorial.

³⁰ O Arquipélago de São Pedro e São Paulo agrega cerca de 450 mil km² de Zona Econômica Exclusiva ao Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A extensa área de trafegabilidade dos navios mercantes dificulta a pronta resposta da cobertura naval no Atlântico Sul, mas a evolução tecnológica com os sensores remotos instalados em plataformas espaciais e em aviões de patrulhamento tornam a identificação e a interdição do espaço marítimo pelo poder aéreo algo cada vez mais factível (ROSA, 2014). Nessas condições, os choke points adquirem novas funções estratégicas, como comprovado pelas operações de reabastecimento de jatos militares por ocasião da Guerra do Golfo (ilha de Diego Garcia) e da Guerra das Malvinas (ilha de Ascensão).

No Atlântico Sul as ilhas britânicas de Ascensão (em consórcio com a USAF), Santa Helena e Malvinas contam com ampla logística para fins militares.³¹ E numa estratégia que replica o Eixo Natal - Dakar, a França mantém vantagens de posição em ambas as margens do Atlântico Sul, projetando-se nas costas sul-americana e africana do estrangulamento do Atlântico (fechamento do Eixo Caiena - Dakar).

A vantagem dessas potências extracontinentais no Atlântico Sul é também de meios. Além da localização estratégica de pistas aéreas e de tropas, Reino Unido, França e Estados Unidos dispõem de navios aeródromos e submarinos nucleares em condições operacionais, que inclusive já foram mobilizados em operações militares na região.

Em razão das limitações físicas do rio Potengi e do litoral potiguar em geral, o Rio Grande do Norte não teria condições de receber a 2ª. Esquadra Naval planejada para ser sediada no Norte/Nordeste. Entretanto, a Base Naval de Natal permite uma pronta resposta temporal a partir da identificação de embarcações hostis em nossas águas territoriais e nas operações de busca e salvamento, bem como um menor custo de combustível no abastecimento das ilhas oceânicas próximas da costa nordestina.

Por sua vez, a Base Aérea de Natal permite uma pronta resposta aérea em profundidade no Atlântico, com a realização de operações de interceptação de embarcações e aviões hostis no melhor ponto sul-americano do estrangulamento sul-atlântico.

³¹ Alguns mapas popularizados na internet não distinguem a mera posse territorial da presença efetiva de bases militares britânicas, como pode ser observado em <http://www.naval.com.br/blog/2010/02/22/reino-unido-ainda-domina-o-atlantico-sul/>. Acesso em 22 Fev. 2017.

THE IMPORTANCE OF NATAL'S CHOKE POINT

ABSTRACT

The essay is divided into two parts. The first aims to describe in general terms the presence of external national powers in the South Atlantic seas, the main frontier of the Brazilian naval power projection. The second part proposes to list some of the advantages and disadvantages of the geography of the city of Natal, located in Northeast of Brazil, and considered one of the main choke points for the projection of Brazilian naval power.

Keywords: South Atlantic; Choke Point, Defense geostrategies.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Edu Silvestre de. Uma breve história da Geopolítica. Rio de Janeiro: CENEGRI, 2011.
- BRASIL. Estratégia Nacional de Defesa. Ministério da Defesa, Brasília, 2008.
- _____. Amazônia Azul: a última fronteira. Marinha do Brasil, Rio de Janeiro, 2015.
- COSTA, Wanderley Messias da. Projeção do Brasil no Atlântico Sul: geopolítica e estratégia. *Confins*, n. 22, 2014. Disponível em <http://confins.revues.org/9839>. Acessado em 22 Dez. 2016.
- GILPIN, Robert. O desafio do capitalismo global. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- MACKINDER, Halford. The geographical pivot of history. *The Geographical Journal*, London, v. 23, n. 4, pp. 421-444, abril 1904.
- MEIRA MATTOS, Carlos de. Geopolítica e modernidade: a geopolítica brasileira. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2002.
- PENHA, Eli Alves. Relações Brasil - África e geopolítica do Atlântico Sul. Salvador: EDUFBA, 2011.
- ROCHA, D. Q.; SANTOS, G. F.; ALVES, J. P.; SANTOS, J. E.; MONTEIRO, V. F. Militarization of international straits and maritime choke points. UFRGSMUN-UFRGS. Model United Nations, v.4, 2016, pp. 313-375. Disponível em https://www.ufrgs.br/ufrgsmun/2016/assets_b/files/disec.pdf. Acesso em 05 Jun. 2017.
- RODRIGUES, J-P. Straits, Passages and Chokepoints: a Maritime Geostategy of Petroleum Distribution. *Cahiers de Géographie du Québec*, v.48, n. 135, 2004, pp. 357-374. Disponível em https://people.hofstra.edu/Jean-paul_Rodrigue/downloads/CGQ_strategicoil.pdf. Acesso em 30 mai. 2017.
- ROSA, Carlos Eduardo Valle. Poder Aéreo: guia de estudos. Rio de Janeiro: Luzes, 2014.

SILVA, J.; MONTÁLVAN, D. Exportações do Rio Grande do Norte: estrutura, vantagens comparativas e comércio intra-industrial. RER, Piracicaba, v. 46, n. 2, pp. 547-568, abr./jun. 2008.

SILVA, Golbery do Couto. Geopolítica do Brasil. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.

VÁZQUEZ, Daniel Day. A Rota da Seda, o Colar de Pérolas e a competição pelo Índico (Parte 1/3). Revista de Geopolítica, v. 4, n. 2, p. 127-154, jul./dez. 2013.

Recebido em: 18/01/2017

Aceito em: 22/08/2017

INSTRUÇÕES EDITORIAIS PARA OS AUTORES

A Revista da Escola de Guerra Naval é uma publicação quadrimestral, editada pelo Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE), de natureza acadêmica, sem fins lucrativos.

A política editorial da Revista da Escola de Guerra Naval estabelece que os trabalhos devem apresentar uma reflexão inovadora e contribuir para o desenvolvimento de um pensamento estratégico autóctone em matéria de Defesa, particularmente, no que se refere ao poder marítimo.

Os artigos publicados pela Revista são de exclusiva responsabilidade de seus autores, não expressando, necessariamente, o pensamento da Escola de Guerra Naval nem o da Marinha do Brasil.

SUBMISSÕES DE ARTIGOS

Os artigos (em português, inglês, francês ou espanhol) de cerca de 5.000 a 10.000 palavras deverão ser enviados em formato *word*, e não deverão conter qualquer identificação.

A submissão dos artigos deverá ser obrigatoriamente feita por intermédio do *site* da Revista: <http://revista.egn.mar.mil.br>, pelo sistema SEER, conforme instruções. Por norma de segurança, outro arquivo do artigo com a identificação, a qualificação e a vinculação do autor deverá ser obrigatoriamente enviado para o e-mail: revista@egn.mar.mil.br

IDIOMA DE PUBLICAÇÃO

Os textos poderão ser apresentados em português, inglês, francês ou espanhol.

DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

Ao enviar o artigo para a Revista da Escola de Guerra Naval, os autores **declaram o ineditismo da obra** e o envio exclusivo a esta revista. Concordam que os direitos autorais dos artigos ficam reservados à revista da Escola de Guerra Naval, condicionando-se a sua reprodução parcial ou integral, e as citações eventuais às obrigatoriedades da citação da autoria e da revista da Escola de Guerra Naval. Declaram também que a obra não infringe direitos autorais e/ou outros direitos de propriedade de terceiros, que a divulgação de imagens (caso existam) foi autorizada e que assumem integral responsabilidade moral e/ou patrimonial pelo seu conteúdo, perante terceiros.

COMPOSIÇÃO E ENCAMINHAMENTO DOS TRABALHOS

A Revista somente aceitará trabalhos **inéditos**, não sendo permitida sua apresentação simultânea em outro periódico, relacionados a assuntos de Defesa em Geral, nas áreas de Ciência Política, Geopolítica, Estratégia, Relações Internacionais, Direito Internacional, História Militar e outras correlacionadas.

Após o envio do artigo, será expedido e-mail acusando o seu recebimento, de modo a dar partida ao processo de seleção.

Para artigos com autoria múltipla, é necessário informar a ordem de apresentação dos autores, obedecendo o constante no item declaração de responsabilidade, e declaração de cada um autorizando a publicação.

Os artigos que cumprirem as normas acima e forem aprovados em avaliação preliminar que observará, entre outros fatores, principalmente tamanho do texto, resumo, abstract e adequação mínima à linha editorial da Revista, passarão por processo de avaliação por pares, sem que os revisores tenham acesso ao nome do autor (*blind peer review*). Ao fim deste processo, o autor será notificado via e-mail de que seu artigo foi aceito ou não. O processo de seleção da Revista será contínuo e, uma vez que o artigo tenha sido selecionado e haja alcançado grau de prioridade necessário, será publicado oportunamente.

INDICAÇÃO DE RESPONSABILIDADE

No que se refere à indicação de responsabilidade pelo artigo, caso não seja a mesma de todos os autores, deve ser indicada logo abaixo do título ordenada segundo o critério abaixo: (1) Concepção e projeto ou análise e interpretação dos dados; (2) Redação do manuscrito ou; (3) Revisão crítica relevante do conteúdo intelectual. Com base nestes critérios, os proponentes deverão indicar, em nota de rodapé na página final do artigo, como ocorreu a participação de cada autor na elaboração do manuscrito.

FORMA DE APRESENTAÇÃO DA AFILIAÇÃO

A afiliação deve conter: 1- Nome da instituição ao qual está vinculado o pesquisador (Programa/Universidade) - por extenso com abreviatura entre parênteses. 2- Cidade e Estado da Federação (quando houver). 3- País (por extenso e na grafia do idioma original). Exemplo: Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI-UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

CONFLITO DE INTERESSES

A publicação segue as recomendações do Código de Boas Práticas Científicas da FAPESP de 2014, no que diz respeito aos conflitos de interesses:

“3.4.1. Há conflito potencial de interesses nas situações em que a coexistência entre o interesse que deve ter o pesquisador de fazer avançar a ciência e interesses de outra natureza, ainda que legítimos, possa ser razoavelmente percebida, por ele próprio ou por outrem, como conflituosa e prejudicial à objetividade e imparcialidade de suas decisões científicas, mesmo independentemente de seu conhecimento e vontade.

3.4.2. Nessas situações, o pesquisador deve ponderar, em função da natureza e gravidade do conflito, sua aptidão para tomar essas decisões e, eventualmente, deve abster-se de tomá-las.

3.4.3. Nos casos em que o pesquisador esteja convencido de que um conflito potencial de interesses não prejudicará a objetividade e imparcialidade de suas decisões científicas, a existência do conflito deve ser clara e expressamente declarada a todas as partes interessadas nessas decisões, logo quando tomadas.”

Fonte:<http://www.fapesp.br/boaspraticas/FAPESP-Codigo_de_Boas_Praticas_Cientificas_2014.pdf>

PROCESSOS DE AVALIAÇÃO POR PARES

Os originais submetidos à Revista que atenderem à política editorial, serão encaminhados ao Conselho Editorial, que fará uma pré-análise considerando o mérito científico e o escopo da revista. Aprovados nesta fase serão encaminhados para pelo menos dois pareceristas *ad hoc* de reconhecida competência na temática abordada.

Os pareceristas, após receberem o artigo, emitem um parecer com os respectivos comentários e avaliação final. Este parecer retorna aos editores, que encaminham o resultado ao candidato, indicando, quando necessário, as alterações sugeridas e o prazo de reenvio do artigo.

A decisão final sobre a publicação ou não do original é sempre do Conselho Editorial, ao qual é reservado o direito de efetuar os ajustes que julgar necessários.

FORMATO DE APRESENTAÇÃO

A Revista da Escola de Guerra Naval adota as regras da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), <http://www.abnt.org.br/>:

Artigo: NBR 6022 – Artigo em publicação periódica científica e impressa.

Título e Resumo: em Português e Inglês (máximo de 200 palavras). Incluir, no mínimo, três palavras-chave por idioma.

Identificação do autor: Nome completo dos autores na ordem em que deverá aparecer no texto, titulação, instituição, endereço postal e eletrônico.

Referências: NBR 6023/2002 – Referências – Elaboração.

Numeração de seções: não deverá haver numeração de seções.

Referências: as referências podem vir ao longo do texto no formato completas por meio de notas de rodapé ou abreviadas pelo sistema autor-data. Ao fim do texto devem constar todas as referências utilizadas pelo autor em ordem alfabética e não numeradas.

Tipologia: Times New Roman 12, espaço 1,5 e margens de 2,5 cm.

Figuras e gráficos: o uso de tabelas e figuras deverá se restringir ao mínimo necessário, podendo vir ao longo do texto. Solicita-se que as tabelas e figuras sejam enviadas em separado para efeitos de diagramação. Estas deverão estar digitalizadas em 300dpi e no formato JPG.

Toda correspondência referente à Revista deve ser encaminhada à:
Escola de Guerra Naval – Centro de Estudos Político-Estratégicos.
Avenida Pasteur, 480 – Praia Vermelha – Urca.

Rio de Janeiro – RJ

CEP: 22.290-240

e-mail: revista@egn.mar.mil.br

Aos cuidados do Editor da Revista da Escola de Guerra Naval

A Revista da Escola de Guerra Naval é um periódico quadrimestral, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM), que tem o propósito de disseminar e promover intercâmbio, em níveis nacional e internacional, de conhecimentos relativos à Defesa, com ênfase na área de Ciência Política e Relações Internacionais. Publica, prioritariamente, trabalhos originais e inéditos, que contribuem para o estudo do aperfeiçoamento e a evolução do pensamento político-estratégico naval brasileiro, proporcionando maior integração entre a Marinha do Brasil e a comunidade acadêmica nacional e internacional.



Protegendo nossas riquezas,
cuidando da nossa gente.



PODE SER ABERTO PELA ECT

ESCOLA DE GUERRA NAVAL (EGN)
REVISTA DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL

Av. Pasteur, 480 - Praia Vermelha - Urca - 22290-240 - Rio de Janeiro - RJ